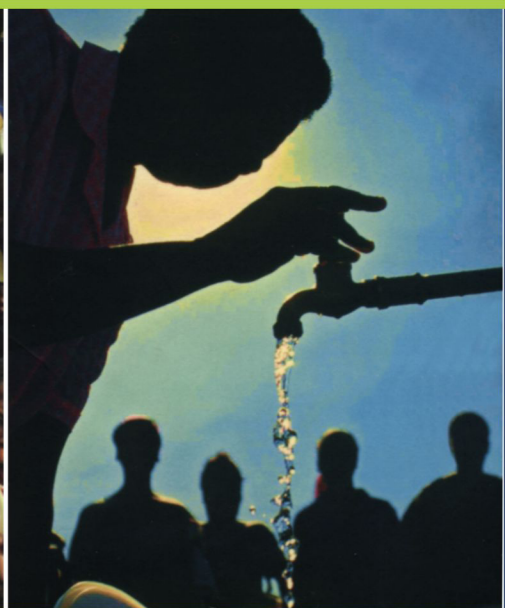


کانون تمرکز شراکت‌ها

کتاب مرجعی برای
ظرفیت‌سازی شهرداری‌ها
در شراکت‌های عمومی - خصوصی



جانل پلامر

ترجمه: حمید خادمی

وزارت کشور



سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
انتشارات

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

کانون تمرکز شراکتها

کتاب مرجعی برای ظرفیت سازی مربوط به
شهرداری ها در شراکتهای عمومی و خصوصی

نویسنده:

جانل پلامر



سری منابع آموزشی شهرداری ها

سرشناسه : پلامر ، جانل Plummer,Janelle	
عنوان و نام پدیدآور : کانون تمرکز شراکتها: کتاب مرجعی برای ظرفیت سازی مربوط به شهرداری ها در شراکت های عمومی - خصوصی / جانل پلامر؛ با همکاری کریس هیمن ... [و دیگران]؛ مترجم حمید خادمی	
مشخصات نشر : تهران : سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۹۰	
مشخصات ظاهری : ی، ۴۲۴ ص. : مصور، جدول، نمودار	فروست : سری منابع آموزشی شهرداری ها.
شابک : ۵-۷۷-۸۴۶۶-۹۶۴-۹۷۸	وضعیت فهرست نویسی : فیپا
یادداشت : عنوان اصلی	
Focusing partnerships : a sourcebook for municipal capacity building in public- private partnerships, 2002	
یادداشت : مولفین همکار کریس هیمن، براد جنتری، ریچارد اسلاتر، استیو وادل	
یادداشت : کتابنامه: ص. ۴۰۹	
موضوع : سیاست شهری	
موضوع : فقرای شهری -- سیاست دولت	
موضوع : خدمات شهری	
موضوع : همکاری بخش عمومی و خصوصی	
شناسه افزوده : هیمنز، کریس	شناسه افزوده : Heymans, Chris
شناسه افزوده : خادمی، حمید، ۱۳۴۰ - مترجم	
شناسه افزوده : سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور	
رده بندی کنگره : ۱۳۹۰ ک ۸ ب/ HT۱۵۳	رده بندی دیویی : ۳۰۷/۷۶
شماره کتابشناسی ملی : ۲۵۶۷۲۹۳	

عنوان: کانون تمرکز شراکتها - کتاب مرجعی برای ظرفیت سازی مربوط به شهرداری ها
در شراکت های عمومی خصوصی

ناشر : انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

تهیه و تنظیم: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی
مجری: استانداری قم

مدیر پروژه: جواد دلاوری، حسین رجب صلاحی، مهدی متقیان

ناظر پروژه: جواد نیکنام، شهریار رحمانی، حسین غریب

نویسنده: جانل پلامر مترجم: حمید خادمی

شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه نوبت چاپ: اول

تاریخ چاپ: زمستان ۱۳۹۰ قیمت: ۱۶۰۰۰۰ ریال

شابک: ۵-۷۷-۸۴۶۶-۹۶۴-۹۷۸

نظارت چاپ: عقیق ۴-۸۸۹۳۲۴۰۳

حق چاپ و نشر برای انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور محفوظ است

پیشگفتار

گسترش شهرنشینی و مسائل و مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردهای سودمند برای بهینه سازی زندگی ساکنان شهرها را لازم ساخته است. در میان عوامل تاثیرگذار در شهرها مانند محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یک عامل بسیار مهم که تاثیر فزاینده و تعیین کننده ای بر دیگر عوامل سازنده زندگی شهری دارد، مدیریت شهری است. هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان یافته که اهداف و ابزارهای رسیدن به آنها را مشخص کند و فعالیتها را هماهنگ سازد - از هم می پاشد و به بی نظمی می گراید. شهرها نیز که پیچیده ترین و متنوع ترین جلوه های زندگی اجتماعی بشری را در خود دارند بدون وجود نظام مدیریت شهری که ضمن انجام برنامه ریزی های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آنها بپردازد بی سامان می گردند.

در نظریه های جدید مدیریت، به بالاترین سازمان از نظر کیفیت، سازمان متعالی می گویند. یک سازمان زمانی متعالی است که تمام اعضا به ماهیت ذاتی و درونی روابط خود اهمیت دهند، بدین معنا که هر فردی برای کارایی بیشتر از هیچ کوششی دریغ نرزد. بر خلاف یک رابطه متقابل خشک و رسمی که در آن طرفین به چگونگی تقسیم منافع علاقمندی نشان می دهند، اعضاء یک سازمان متعالی و برتر بیشتر مایل اند بدانند چگونه هر یک از آنان می توانند نفع بیشتری به سازمان ارائه دهند، افزون بر این، تمامی اعضا سازمان به این موضوع علاقمندند که چگونه می توانند برای افراد خارج از سازمان نیز مثر باشند.

نظام مدیریت شهری نیز می باید به جایگاه متعالی خود برای خدمات رسانی بهتر به منظور رضایت مندی هر چه بیشتر شهروندان کشور دست یابد. مهمترین راه برای رسیدن به این هدف برای نظام مدیریت شهری دست یابی به جریان دانش و اطلاعات بهتر در جهت اخذ تصمیم مناسب و کاهش خطاها در تصمیم گیری و اجرا می باشد. داشتن دانش و اطلاعات از عدم قطعیت در روند تصمیم گیری ها می کاهد. مهمترین ابزار دست یابی به اطلاعات در جهان امروز متون نوشتاری یا الکترونیک می باشد که اگر حاصل تلفیق علم و عمل باشند تاثیرگذاری آن به مراتب بر مخاطبین بیشتر خواهد بود. به منظور انتشار دست آوردهای جدید علمی و عملی در زمینه های مختلف مدیریت شهری پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور با همکاری دفتر امور شهری و شوراهای استانداری قم اقدام به انتشار کتب آموزشی ای با عناوین زیر نموده است تا گامی هر چند کوچک در ارتقاء سطح علمی شهرداری ها کشور برداشته شده باشد.

۱. آشنایی با طرح های توسعه شهری (هادی، جامع، تفصیلی).

۲. اصول مدیریت ساخت.

۳. مرمت بافت های تاریخی شهرها.

۴. مبلمان شهری و زیبا سازی.

۵. ساماندهی صنایع و صنوف در شهرها.

۶. شوراهای اسلامی و شهرداری ها از منظر آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی

کشور (۲ جلد) .

۷. مجموعه کامل قوانین و مقررات عوارض شهر و روستا .

۸. قانون تمرکز شراکت ها .

کتاب حاضر با عنوان قانون تمرکز شراکت ها در سه بخش تهیه شده است . بخش های این کتاب عبارتند از: بخش اول: اهداف تمرکز شراکت ها ، بخش دوم: ایجاد چارچوبی شراکتی ، بخش سوم: ارتقای ظرفیت به منظور اجرای شراکت ها .

در پایان از همکاری صمیمانه آقایان جواد دلاوری معاون امور عمرانی استانداری قم، حسین رجب صلاحی معاون آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری کشور و مهدی متقیان مدیرکل دفتر امور شهری و شوراهای استانداری قم که در تهیه، تدوین و نشر این کتاب تلاش فراوانی نمودند نهایت تقدیر و تشکر به عمل می آید .

محمد حسین موسی پور

استاندار قم

محمد رضا بمانیان

دانشیار دانشگاه تربیت مدرس و

رئیس پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

فهرست مطالب

۱	دییاجه	فصل ۱
۱۱	پیش‌گفتار	فصل ۲
	چارچوب راهبردی برای ظرفیت‌سازی‌های مربوط به شهرداری	
	اهداف تمرکز شراکت‌ها	بخش ۱
۲۱	رسیدن به اهداف مرتبط با شهرداری، از طریق شراکت‌ها	فصل ۳
۴۱	استقرار شراکت‌ها و برقراری پیوند آنها با حکمرانی و مدیریت شهری	فصل ۴
۵۹	کمک به کاهش فقر	فصل ۵
	ایجاد چارچوبی شراکتی	بخش ۲
۸۱	اتکا به دارایی‌های شرکای بالقوه <i>جائیل پلامر و استیو وادل</i>	فصل ۶
۱۵۳	تمرکز بر حیطه و مضمون ترتیبات شراکتی <i>جائیل پلامر و براد جنتری</i>	فصل ۷
۲۲۱	برقراری ترتیبات سازمانی و قراردادی مناسب <i>جائیل پلامر و براد جنتری</i>	فصل ۸
۲۶۳	استقرار اصول شراکتی صحیح <i>کریس هیمنز</i>	فصل ۹
	ارتقای ظرفیت به‌منظور اجرای شراکت‌ها	بخش ۳
۲۹۱	درک زمینه‌های اجرایی شراکت‌های مربوط به شهرداری <i>کریس هیمنز و جائیل پلامر</i>	فصل ۱۰
۳۲۳	ارتقای منابع انسانی <i>جائیل پلامر و ریچارد اسلیتر</i>	فصل ۱۱
۳۵۳	پشتیبانی از توسعه سازمانی <i>جائیل پلامر، ریچارد اسلیتر و کریس هیمنز</i>	فصل ۱۲
۳۸۹	چارچوبی برای عملکرد	فصل ۱۳
۳۹۷	پیوست الف	
۴۰۱	یادداشت‌ها	
۴۰۹	منابع	

فهرست پیرایندها

۸	تعاریف	۱-۱
۱۲	تمرکز شراکت‌های عمومی - خصوصی بر اقشار فقیر: چارچوبی راهبردی برای ساخت ظرفیت شهری	۲-۱
۲۲	چارچوب اهداف مرتبط با شهرداری	۳-۱
۲۴	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • دیدگاه یک شهردار	۳-۲
۲۶	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • دیدگاه یکی از مجریان	۳-۳
۳۰	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • دیدگاه یکی از سازمان‌های غیردولتی (یک NGO)	۳-۴
۳۱	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • دیدگاه یکی از اجتماع‌های محلی کم‌درآمد	۳-۵
۳۲	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • از منظر برنامه تأمین آب و زهکشی فاضلاب	۳-۶
۳۴	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • دیدگاه یکی از کمک‌کنندگان	۳-۷
۳۶	چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟ • دیدگاه یک کارشناس امور مالی	۳-۸
۴۲	استقرار شراکت‌های خدماتی مربوط به شهرداری	۴-۱
۴۴	خط‌مشی شهرداری در جهت شراکت‌های عمومی - خصوصی • کاتماندو، نپال	۴-۲
۴۶	برنامه‌ریزی توسعه یک‌پارچه • افریقای جنوبی	۴-۳
۴۸	شراکت عمومی - خصوصی به‌مثابه بخشی از روند گسترده تجدید ساختار • ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی	۴-۴
۵۲	تجربه‌سازی در مشارکت بخش خصوصی • گوئرو، زیمبابوه	۴-۵
۵۴	برنامه‌ریزی راهبردی در ایجاد و اجرای شراکت‌ها	۴-۶
۶۰	تأثیرات بالقوه بهبودبخشی‌های زیربنایی	۵-۱
۶۲	تفاوت تجربه‌های مربوط به فقر • پیشینه آسیای جنوب شرقی	۵-۲
۷۲	توزیع ساده اجتماع‌های کم‌درآمد محلی • بیراتناگار، نپال	۵-۳
۷۴	واکنش‌های یک‌پارچه در برابر فقر • بونوس آیرس، آرژانتین	۵-۴
۷۶	درآمیختن اصول معیشت پایدار در شراکت‌های عمومی - خصوصی	۵-۵
۷۸	رویکردی راهبردی به شراکت متمرکز بر موضوع اقشار فقیر	۵-۶
۸۲	ظرفیت و استعداد، و نیز نقش در حال تغییر شهرداری‌ها در امور شهر • استاتره‌ایم، افریقای جنوبی	۶-۱
۸۴	نقش‌های مرتبط با شهرداری، در شراکت‌های خدماتی	۶-۲
۸۶	نقش در حال دگرگونی شهرداری در مدیریت ضایعات جامد • حیدرآباد، هندوستان	۶-۳
۹۰	پراکندگی بخش خصوصی	۶-۴

۹۲	سهم بازار اپراتورها یا گردانندگان بین‌المللی واتسان، در کشورهای کم‌درآمد و میان‌درآمد	۶-۵
۹۶	کار در مناطق کم‌درآمد • منطق و رویکرد یکی از اپراتورهای بین‌المللی خدمات آب و فاضلاب	۶-۶
۹۸	یکی از متصدیان (اپراتورهای) ملی دفع ضایعات جامد • بیراتناگار، نپال	۶-۷
۱۰۰	خدمت‌رسانی تانکر آب در مناطق پیران‌شهری • لیما، پرو	۶-۸
۱۰۲	پیشینه و سرگذشت یکی از بنگاه‌های خرد • ضایعات جامد بیلی هاتینگ، افریقای جنوبی	۶-۹
۱۰۴	شرحی مختصر دربارهٔ تأمین‌کنندگان مستقل خدمات	۶-۱۰
۱۰۶	نقش‌های یکی از سازمان‌های غیردولتی (NGO) در شراکت در خدمات آب‌رسانی و ... • افریقای جنوبی	۶-۱۱
۱۱۰	موضوعات اصلی برای سازمان‌های غیردولتی (NGOها) تجربهٔ تراست موولا • افریقای جنوبی	۶-۱۲
۱۱۲	عوامل تأثیرگذار بر سازمان‌های غیردولتی: تجربهٔ IIED • بوینوس آیرس	۶-۱۳
۱۱۴	پراکندگی مصرف‌کنندگان خدمات	۶-۱۴
۱۱۶	مدیریت و بسیج کردن اجتماع محلی • لیما، پرو	۶-۱۵
۱۱۸	همکاری‌های اجتماع محلی • قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین	۶-۱۶
۱۲۲	ذی‌سهم کردن و توانمندسازی اجتماع محلی • نلس پرویت، افریقای جنوبی	۶-۱۷
۱۲۴	داستانی از روابط نیروی کار • نلس پرویت، افریقای جنوبی	۶-۱۸
۱۲۶	نوآوری‌های چندجانبه • تسهیل مشاوره زیربنایی عمومی- خصوصی (PPIAF)، بانک جهانی	۶-۱۹
۱۲۸	نقش اهداکننده • ال آلتو، بولیوی	۶-۲۰
۱۳۰	شرکای کسب‌وکار برای توسعه • نوآوری کلی و همه‌سونگر	۶-۲۱
۱۳۲	نقش مشاوران در نوساختار بندی خدمات آب و فاضلاب • ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی	۶-۲۲
۱۳۶	مقایسهٔ خصلت‌های کنشگران بالقوه	۶-۲۳
۱۴۰	استقرار شرکا در روند خدمات‌رسانی • دگرگونی نقش‌ها و روابط	۶-۲۴
۱۴۲	هم‌تراز کردن کارایی‌های بخشی (موجود در بخش‌ها) با اهداف شهری شهرداری	۶-۲۵
۱۴۶	تنوع اهداف شریکان • ساخت - اجرا - آموزش - انتقال (BoTT)، افریقای جنوبی	۶-۲۶
۱۴۸	تجربهٔ مشارکت • کوازولو - ناتال، افریقای جنوبی	۶-۲۷
۱۵۴	دستیابی به هدف‌ها • عناصر تعیین‌کننده در توافقی‌ها و ترتیبات شراکتی	۷-۱
۱۵۶	پوشش‌دهی خدماتی • بوینوس آیرس، آرژانتین	۷-۲
۱۶۰	داستانی دربارهٔ زمین، بسیج اجتماع محلی و گسترش شبکه • بوینوس آیرس، آرژانتین	۷-۳

۱۶۴	نمونه شاخص‌های سنجش عملکرد	۷-۴
۱۶۶	اتکای متقابل اجتماع محلی • وین تیان، لائوس	۷-۵
۱۶۸	ارتقای استطاعت پرداخت به ازای خدمات • ال‌آلتو، بولیوی	۷-۶
۱۷۰	سازوکارهای پرداختی جایگزین • قرطاجنه (کارتاجنا)، کلمبیا	۷-۷
۱۷۴	هدف‌گیری جنسیتی	۷-۸
۱۷۸	زنان به عنوان نیروی کار برای ضایعات جامد • دارالسلام، تانزانیا	۷-۹
۱۸۲	سوداگران آب، یا آگواته‌روها • آسون‌چیون، پاراگوئه	۷-۱۰
۱۸۸	تأمین مالی برای امتیاز بهره‌برداری • بوینوس آیرس، آرژانتین	۷-۱۱
۱۹۲	بخش خصوصی موجب تسهیل تأمین مالی «نهاد بین‌المللی تأمین مالی» یا IFI می‌شود • قرطاجنه، کلمبیا	۷-۱۲
۱۹۴	مشاوران در زمینه خصوصی‌سازی آب • مانیل، فیلیپین	۷-۱۳
۱۹۶	سودهای اجرایی، به منزله مبنایی برای پاداش و جبران • مانیل، فیلیپین	۷-۱۴
۱۹۸	کسب‌وکار جمع‌آوری ضایعات • دارالسلام - تانزانیا	۷-۱۵
۲۰۰	عناصر بازبایی هزینه	۷-۱۶
۲۰۲	ساختار نزولی تعرفه • استاترهایم، افریقای جنوبی	۷-۱۷
۲۰۶	مبالغ و تعرفه‌های دگرگون‌شونده • بوینوس آیرس، آرژانتین	۷-۱۸
۲۰۸	ساختار تعرفه، و یارانه‌دهی سرتاسری • قرطاجنه، کلمبیا	۷-۱۹
۲۱۰	یارانه‌های هدفمند • شیلی	۷-۲۰
۲۱۴	ابزارها و وسایل تصمیم‌گیری • «ساخت - اجرا - آموزش - انتقال» (BOTT)، افریقای جنوبی	۷-۲۱
۲۲۲	ساختار بندی شراکت‌ها • الگوهای اجرایی	۸-۱
۲۲۴	همکاری مشترک • قرطاجنه، کلمبیا	۸-۲
۲۲۶	انواع قرارداد	۸-۳
۲۳۰	بازگشت کمک و همکاری فنی • ماسرو، لسوتو	۸-۴
۲۳۴	انتخاب قرارداد مدیریتی • ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی	۸-۵
۲۳۸	قرارداد استیجاری • استاترهایم، افریقای جنوبی	۸-۶
۲۴۰	موضوعات مرتبط با مقوله تأمین خدمات برای اقشار فقیر • فهرست مقابله‌ای برای ترتیبات امتیاز بهره‌برداری	۸-۷
۲۴۲	امتیاز بهره‌برداری آب • قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین	۸-۸

۲۴۴	نمونه‌ای کوچک از امتیاز بهره‌برداری • کوئینزتاون، افریقای جنوبی	۸-۹
۲۴۶	پروژه تصفیه آب موسوم به BOT • ازمیت، ترکیه	۸-۱۰
۲۵۴	سازمان‌های غیردولتی (NGOهای) طرف قرارداد • الگوهای تشکیلاتی - سازمانی	۸-۱۱
۲۵۶	بستن قرارداد فرعی با اپراتور بین‌المللی • بوینوس آیرس، آرژانتین	۸-۱۲
۲۵۸	تراست موولا، یکی از اعضای ائتلاف • افریقای جنوبی	۸-۱۳
۲۶۴	فرایندهای روشن و شفاف تهیه و تدارک • ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی	۹-۱
۲۶۸	مناقصه‌های ناخواسته • بیراتناگار، نپال	۹-۲
۲۷۰	مشارکت‌جویی و آگاهی همگانی • ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی	۹-۳
۲۷۲	ایجاد وضوح و روشنی، و پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری، از طریق مشاوره و رایزنی • گوئرو، زیمبابوه	۹-۴
۲۷۴	مشاوره ذی‌سهم‌ها (سهامداران) • گوئرو، زیمبابوه	۹-۵
۲۷۶	شراکتی که فاقد شفافیت است • استاترهایم، افریقای جنوبی	۹-۶
۲۷۸	مدیریت ریسک در قراردادهای شراکت	۹-۷
۲۸۲	همکاری و تشریک مساعی بخش خصوصی - اجتماع محلی • بوینوس آیرس - آرژانتین	۹-۸
۲۹۲	خواست و عزم سیاسی موجب تنظیم زمینه برای شراکت می‌شود	۱۰-۱
۲۹۶	ساختارهای پشتیبانی ملی • افریقای جنوبی	۱۰-۲
۲۹۸	خطمشی و قانون‌گذاری برای مشارکت بخش خصوصی • کلمبیا	۱۰-۳
۳۰۰	چگونگی جلوگیری اقتصاد سیاسی از مشارکت‌های بخش خصوصی در رده شهر و شهرداری • زیمبابوه	۱۰-۴
۳۰۲	چارچوب قانون‌گذاری و خطمشی مشارکت بخش خصوصی • افریقای جنوبی	۱۰-۵
۳۰۴	تأثیرات خطمشی‌های تمرکززدایی • کلمبیا	۱۰-۶
۳۰۸	جست‌وجوی مقرراتی بهتر به منظور مشارکت بخش خصوصی • قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین	۱۰-۷
۳۱۰	خطمشی‌های خدمات در حد توان مالی مردم • افریقای جنوبی	۱۰-۸
۳۱۲	ضبط و تسخیر نظارت چیست؟	۱۰-۹
۳۱۶	نظارت بر تأمین‌کنندگان کوچک و خرده‌پا • دارالسلام، تانزانیا	۱۰-۱۰
۳۱۸	نقش نظارت‌گران [سامانه] آب و فاضلاب در امریکای لاتین	۱۰-۱۱
۳۲۰	تأثیرات محیط اجرایی	۱۰-۱۲
۳۲۴	ظرفیت‌سازی و موانع و تنگناهای توان و ظرفیت • استاترهایم، افریقای جنوبی	۱۱-۱

۳۴۲	چارچوب مهارت‌ها	۱۱-۲
۳۴۶	تکمیل مهارت‌های امور شهری • گوئ‌رو، زیمبابوه	۱۱-۳
۳۴۸	پروراندن مهارت در شراکت‌های عمومی - خصوصی • گوئ‌رو، زیمبابوه	۱۱-۴
۳۵۴	محدودیت یا قیدوبندهای مدیریتی • استاترهایم، افریقای جنوبی	۱۲-۱
۳۵۶	مدافعان محلی، شراکت‌ها را به پیش می‌رانند • نلس پرویت، افریقای جنوبی	۱۲-۲
۳۶۰	برقراری و پایداری شراکت‌های کارآمد • مراحل اولیه	۱۲-۳
۳۶۶	آموزه‌هایی از ارزیابی‌ها و مذاکرات مناقصه • افریقای جنوبی	۱۲-۴
۳۷۲	مدیریت و نظارت • بیراتناگار، نپال	۱۲-۵
۳۷۴	ظرفیت‌سازی ساختار برای شراکت‌ها • آنکارا، ترکیه	۱۲-۶
۳۸۴	واکنش یا پاسخ به منافع و علائق ذی‌سهم‌ها • گوئ‌رو، زیمبابوه	۱۲-۷

دیباچه

بدون تردید، تا این اطمینان حاصل آید که مشارکت بخش خصوصی می‌تواند نیازهای مردم تهی‌دست را برطرف سازد، هنوز کارهایی برای انجام باقی مانده است. این هم در عین حال آشکار است که صرف‌نظر از اختیارات داده شده به بخش عمومی، اصولاً اجتماع‌های محلی تهی‌دست همیشه هم در رأس دستورکار این بخش قرار ندارند. هر قدر که بخش عمومی بتواند مهی‌اتر و آماده‌تر گردد، پیش از آنکه پا به عرصه عقد قرارداد با بخش خصوصی بنهد، احتمال بیشتری خواهد داشت که قرارداد بتواند به مجموعه عظیمی از چشم‌داشت‌ها و انتظارات حکومت محلی و همچنین اجتماع محلی بومی جامه عمل بپوشاند.

کتاب حاضر از طریق موردپژوهی‌های^۱ متعدد و تجزیه و تحلیل‌های کامل و همه‌جانبه درباره آنچه که راهگشاست و هر آنچه که این گونه نیست، به دقت روشن می‌سازد که چگونه می‌توان از نقاط قوت بخش خصوصی بهره گرفت. کتاب، با درک این نکته که تقاضاهای فراروی مقامات ذی‌ربط شهرداری بس گسترده و متنوع‌اند، مشارکت بخش خصوصی را در داخل مجموعه تصویر کلی مدیریت شهری، مشارکت اجتماع‌های محلی و برنامه‌های تسکین و کاهش فقر جای می‌دهد. ازدیاد استعداد و ظرفیت بخش عمومی و رساندن آن به جایگاه مشارکت، به نفع همگان است - خواه شرکتی از بخش خصوصی که برنده مناقصه‌ای شده است که نقش‌ها و مسئولیت‌های هر گروه و بخش را هر چه روشن‌تر تعریف می‌کند؛ خواه سازمانی غیردولتی (NGO) که دوشادوش حکومت محلی به فعالیت به‌منظور تسهیل تأمین خدمات به اجتماع‌های فقیر محلی می‌پردازد و برای کسب تجربه به مهلت نیاز دارد؛ و یا خواه خود اجتماع‌های تهی‌دست محلی که نیازمند حکمرانی مطلع‌تر، دقیق‌تر و دارای وجدان کاری بیشتر و در عین حال مسئول و پاسخگوتری هستند، متشکل از مقامات ذی‌صلاح برگزیده و خدمت‌گزاران شهری (غیرنظامی) منتخب آنان.

دگرگون ساختن حکومت‌های محلی به‌گونه‌ای که مسئول‌تر و پاسخگوتر باشند، خواه از مشارکت بخش خصوصی استفاده کنند و خواه نکنند، در پاره‌ای از موارد وظیفه‌ای بس تشویش‌برانگیز به‌شمار می‌آید. تلاش‌هایی چون همین کتاب مرجع، که راهنمایی ساده و قابل فهم را بر پایه تجزیه و تحلیل‌های موردپژوهی متعدد به دست می‌دهد، می‌بایست تشویق شوند. درحالی که شهرداری‌ها عموماً آماده‌اند بگویند که «فلان رویکرد و بهمان رویکرد ممکن است برای دیگران ثمربخش بوده باشد، لیکن برای ما چنین نخواهد بود»، لیکن کتاب پیش رو این را تجویز نمی‌کند - و نیز نمی‌گوید «این کار در اینجا نتیجه داد و بدین ترتیب در جای دیگر هم خواهد داد» - و بخشی از زیبایی این کتاب به همین خاطر است. بلکه در عوض، کتاب سلسله ملاحظات و ابزارهایی را به دست می‌دهد که هم حکمرانی^۲ و هم حکومت^۳ را هرچه کارآمدتر خواهد ساخت. این امکان را نیز به شهرداری‌ها می‌دهد که رویکردشان را از طریق تجزیه و تحلیل‌های آگاهانه‌تر درباره مسائل و معضلاتی که با آن مواجه‌اند و گزینه‌هایی که امکان‌پذیر می‌نمایند، هرچه سازگارتر سازند.

کتاب مرجع پیش رو با فراهم ساختن اطلاعات درباره بخش‌ها و اجزای سازنده هر شراکت عمومی - خصوصی [PPP] خدماتی مرتبط با موضوع اقشار فقیر، به آنچه که اشاره شد دست می‌یابد. کتاب بررسی می‌کند که چه کسی در شراکت‌های عمومی - خصوصی حضور و دخالت دارد و می‌تواند داشته باشد، و شبکه در اینجا به گونه‌ای گسترش می‌یابد که نقش‌های بالقوه سازمان‌های غیردولتی (NGOها) و فراهم‌کنندگان مستقل خدمات و همچنین شرکت‌های بزرگ چندملیتی را که در جای دیگر در موردشان بحث می‌شود، در بر می‌گیرد. توجه کتاب بر این است که شراکت‌ها می‌بایست به چه موضوعاتی بپردازند، و تأکید می‌کند که چنانچه مقامات ذی‌ربط شهرداری قرار است شراکت‌های عمومی - خصوصی‌ای را بیافرینند که اهداف محلی را برآورده سازند، به درک اجزای تشکیل‌دهنده آن نیاز دارند. دیگر اینکه کتاب اطلاعاتی را در مورد پیامدهای ساختارهای سازمانی رایج فعلی و انواع قراردادی به دست می‌دهد، لیکن تصمیم‌گیران شهرداری را تشویق می‌کند که دست به برپایی شراکت‌های عمومی - خصوصی متناسب و مرتبطی بزنند که توان پاسخگویی به دارایی‌ها

1. case-studies

2. governance

3. government

و نیازهای بومی را داشته باشند. در عین حال این کتاب نگاهی به پشت صحنه‌ها و مهارت‌های مورد نیاز از جانب بخش عمومی به منظور پیشگام شدن در پیچیدگی‌های شراکت عمومی - خصوصی (و برقرار ساختن و دوام بخشیدن آن) با هدف طرفداری از اقشار فقیر، می‌اندازد.

در «واتراید»^۱ ما بر امکان‌پذیر بودن دنیایی که در آن نیازهای بنیادینی چون آب و زهکشی فاضلاب و بهداشت بتوانند به‌شکلی حاضر و آماده دست‌یافتنی باشند، باور داریم. می‌دانیم که بسته به شرایط و زمینه‌های موجود، ذی‌سهم‌های متفاوت می‌بایست نقشی مناسب و درخور شرایط مذکور، برای تحقق این امر بر عهده بگیرند. همچنین با توجه به اختیارات آنان، حوزه کاری و توانایی‌شان در درآمیختن و یکدست کردن تمام برنامه‌های مختلف، هیچ دسته و گروهی مهم‌تر از حکومت‌های محلی نیستند. ما با در ذهن داشتن این نکته، این بخش از کار را به‌شدت توصیه و بر آن تأکید می‌کنیم و چشم‌انتظار سهمی شدن در آن با شهرداری‌هایی که با آنها به کار می‌پردازیم، هستیم.

راوی نارایانان^۲

مدیرعامل

واتراید

1. WaterAid
2. Ravi Narayanan



گای استابز

شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه تا همین اواخر به تدوین و اجرای پروژه‌های زیربنایی و خدماتی، با استفاده از بودجه‌هایی که از طرف رده‌های بالاتر دولتی در اختیارشان قرار داده می‌شد می‌پرداختند. صاحب‌منصبان شهرداری‌ها در برخی از موارد با تأثیرپذیری از اولویت‌های سیاسی، اقدام به تکوین و طراحی و نیز ساخت و مدیریت پروژه‌ها می‌کردند و آن‌گاه محصول و دستاورد تکمیل‌شده را به‌منظور به‌کاراندازی و حفظ و نگهداری در اختیار دیگر مقامات رسمی شهری و شهرداری قرار می‌دادند. در عین حال که چنین چیزی می‌توانست کارآمد یا دوام‌پذیر قلمداد نگردد، سازمان‌ها و مقامات شهری هماهنگی لازم را با چنین رویکردی داشته‌اند و بسیاری‌شان نیز دارای ظرفیت فنی برای پرداختن به این نقش‌ها و وظایف بوده‌اند. افزون بر این، وضعیت قانونی مقامات شهرداری و روابط آنها با جامعه، به‌طور کلی توان آنها را در تصمیم‌گیری‌های مالی و فنی و همچنین انتخاب پیمانکاران و فراهم آوردن خدمات، منعکس می‌ساخت.

به هر حال، در بستر تمرکززدایی بسیار گسترده و تفویض مسئولیت به سطوح و رده‌های محلی دولت، برخی از شهرداری‌ها بی‌درنگ دریافتند که نه منابع انسانی لازم را برای مواجهه با حد و دامنه تعهدات‌شان دارند، و نه منابع مالی لازم را. چنانچه سیاست و خط‌مشی رده ملی یا قید و شرط اهداگران نتواند تغییر و تحول را به پیش برد، رهبران روشن‌ضمیر و آگاه و یا مستأصل شهری، دیگر دارند به همکاری و مساعدت بالقوه - و عمدتاً هم مساعدت مالی - بخش خصوصی وقوف و شناخت می‌یابند. این خود حاصل تغییر مسیر و چرخشی هر دم افزون از تدارک خدمات عمومی، به شکل و قالبی از شراکت با بخش خصوصی است. این چرخش به سمت دخالت بخش خصوصی چه‌بسا از همه بیشتر در توزیع خدمات زیربنایی یا دیگر خدمات پایه، نمودی بارز و مستمر داشته است.

افزایش سریع ابتکارات شراکتی در کمتر از یک دهه بدین معناست که شماری از ادارات و منابع دولتی و همچنین خدمات شهری خصوصی در حال آزمون شیوه‌های جدید همکاری برای دستاورد مشترک‌اند. با این همه، چنین نیست که نتایج به‌تمامی مشخص و معلوم شده باشند. آنچه که در بیشتر پروژه‌ها مشاهده شده است، اغلب برحسب درون‌دادها و برون‌دادها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند و میزان موفقیت، با خواسته‌ها و الزامات قراردادی از پیش تعیین‌شده (لیکن نه لزوماً مبتنی بر واقعیات) در نظر گرفته شده به‌وسیله بخش عمومی، که با چنین وظیفه‌ای ناآشناست، سنجیده می‌شود. در عین حال که شماری از شراکت‌های شهرداری با بخش خصوصی در طول یک دهه پابرجا بوده است، لیکن به هر حال این‌گونه شراکت‌های محلی هنوز هم نسبتاً نادر به‌شمار می‌آیند. روابط میان بخش خصوصی و حکومت، آن هم به‌ویژه حکومت شهری (مرتبط با شهرداری)، هنوز دوران آغازین‌شان را طی می‌کنند. به‌علاوه، در عین حال که نشانه‌های متعددی از فواید ناشی از دخالت بخش خصوصی در دست است، لیکن تا به امروز برآوردهای دقیق چندانی از تأثیرات آن وجود نداشته است - اگر اصلاً چنین چیزی باشد. در بستر دخالت فزاینده بخش خصوصی، برآورد از میزان تأثیرگذاری‌ها، به‌منظور راهنمایی سیاست‌گذاران و به‌طور کلی ذی‌سهم‌ها^۱، در این زمینه که آیا اصولاً شراکت با بخش خصوصی همواره به‌واقع راه‌حل مناسبی است یا نه، و اینکه در چه شرایطی چنین شراکت‌هایی جلوه و نمود می‌یابند و همچنین در چه حیطه‌هایی توفیق چندانی مشاهده نشده است، ضرورتاً مورد نیاز است.

طی دو سال گذشته، کارگزاران، حکومت‌ها و عاملان گوناگونی با هدف گسترش شناخت و آگاهی از شراکت در کشورهای در حال توسعه، بر کوشش به‌منظور ارتقای درک‌شان از تأمین خدمات عمومی - خصوصی به جوامع محلی تهی‌دست شهری و همچنین مناطق و نواحی کم‌درآمد، متمرکز شده‌اند. در مقوله شراکت، نیاز به پوشش خدماتی هرچه بهتر و میزان سرمایه‌گذاری‌های بیشتر در مناطق فاقد خدمات یا دارای خدماتی ناکافی در شهر، در زمره اولویت‌ها قرار گرفته است، چراکه محدودیت‌ها و قیود موجود در خدمات‌رسانی به مناطق مذکور، در مراحل آغازین چنین شراکت‌هایی، آن‌قدرها که لازم است درک و شناخته نشده‌اند. برنامه‌های مربوط به نواحی تهی‌دست، به شکلی صریح و آشکار در چارچوب‌های نظارتی - مقرراتی ریخته نشده‌اند، و سازوکارهای پشتیبان (همچون موارد فنی، درجه‌بندی خدماتی و ترتیبات مالی) در توافقات قراردادی چندان نمود نیافته‌اند. نتیجه اینکه، در بسیاری از شهرها، بخش خصوصی در

1. stakeholder(s)

رسیدن به اهداف مورد نظر ناکام بوده است. در برخی از موارد، اهداف خود موجب شکل‌گیری انگیزه‌هایی لگام‌گسیخته و نادرست شده‌اند، و در موارد دیگری هم خود اهداف نامناسب بوده‌اند و نتوانسته‌اند نیازهای اقشار تهی‌دست را منعکس سازند.

تحقیق و زمینه‌یابی حاضر دربارهٔ ارائه خدمات به اقشار تهی‌دست از طریق شراکت - و انتشار و اشاعهٔ درس‌های فراگرفته شده تا به امروز- موجب شده است که گزینه‌های مالی و سازمانی و نیز فنی هرچه مناسب و مطلوب‌تری در پاره‌ای از اقدامات اخیر اتخاذ گردند. در عین حال که (بخش عمده) این اقدامات آغازگرانه با سردمداری اهداکنندگان ممکن است در دسترس سیاست‌گذاران ردهٔ ملی قرار گرفته باشد، و چه‌بسا تأثیرگذاری بر تدوین قراردادهای نیز آغاز نشده باشد، به هر حال این پرسش هم مطرح است که آیا حکومت شهری (وابسته به شهرداری) و عاملان و بنگاه‌های اجرایی ردهٔ محلی به این رویکردهای بازبینی و اصلاح شده دسترسی داشته‌اند یا از آنها منتفع شده‌اند یا خیر. چندان محتمل نیست که مقامات و صاحب‌منصبان شهرداری در این زمینه وضوح و شفافیت بیشتری داشته باشند که آیا اصولاً - و چگونه- مشارکت بخش خصوصی^۱ می‌تواند به شکلی مؤثر و کارآمد به نیازها و خواسته‌های اقشار تهی‌دست بپردازد. یقیناً گواه چندانی از ظرفیت‌سازی برای آنان که به چنین اقدامی بپردازند، در دست نیست.

با این همه، به‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته و اقدامات پیشگامانهٔ مختلف در ارائه خدمات در تمام سطوح حکومتی، بحث بر سر دخالت بخش خصوصی هیچ‌گاه تماماً پایان نمی‌یابد. موضوع مشخصاً این است که بسیاری از هواداران و مدافعان نقش بخش خصوصی در زمینه خدمات پایه، هنوز نتوانسته‌اند ایدئولوژی یا عقیدهٔ خود را با واقعیت‌های موجود در شهرهای بسیار فقیر و از اساس ضعیف، هم‌سو سازند. با آنکه در سخنان متداول بر این نکته تأکید می‌کند که مشارکت بخش خصوصی نمی‌تواند علاج قطعی کاستی‌های خدماتی و زیربنایی رایج در کشورهای نیمکرهٔ جنوبی باشد، لیکن عملکردها نشان از نفی و تکذیب اساسی این امر دارند، و در عین حال دربردارندهٔ این پیام آشکار و روشن‌اند که مشارکت بخش خصوصی پاسخی است بر بیشتر این کاستی‌ها و ضعف‌ها. پاره‌ای از اقدامات پیشگامانه با همراهی بخش خصوصی به‌گونه‌ای در انزوا به اجرا درمی‌آیند - و اغلب هم در زمینه‌هایی که دیگر شراکت‌های عمومی / اجتماع محلی یا سازمان‌های غیردولتی (NGO) چه‌بسا مناسب‌تر به‌نظر رسند - و شواهد مستحکمی را از نیاز به همکاری هرچه عینی‌تر برای پشتیبانی از شهرداری‌ها (و سطوح و رده‌های بالاتر حکومتی) در شناسایی و تشخیص اهداف و راه‌حل‌ها به دست می‌دهند. به‌علاوه، به‌منظور اطمینان از اینکه تعهدات یا قول و قرارها با بخش خصوصی دارای هدف‌گیری کارآمدی هستند، همکاری در این میان ضرورت دارد.

در آینده، حیاتی می‌نماید که هواداران، اندک اندک به این شناخت و تشخیص برسند که جنبه محوری در هدف‌گیری اقشار تهی‌دست می‌بایست متشکل از نوعی تشریک مساعی بزرگ‌تر و بیشتر میان رویکرد بخش خصوصی (بر پایه رشته‌های اقتصادی / مالی) و تجارب گسترده‌تر در زمینه کاهش فقر و محرومیت با تکیه بر اهمیت سرمایه اجتماعی و معیشت پایدار باشد. این خود بدان معناست که ایجاد چارچوب‌های بنیادین شراکت (که حکم ابزار پایهٔ کتاب مرجع حاضر را دارد)، نیازمند پرداختن به پاره‌ای از موضوعات محوری و تعیین‌کننده است. به‌عنوان مثال، فصل ۵ به تشریح برخی از موضوعات اولیه‌ای می‌پردازد که خود ناشی از ناکافی بودن کارهای انجام گرفته در شراکت‌های دولتی (عمومی) - خصوصی^۲ [PPPs] تا به امروز، برای شناخت و آگاهی یافتن از این مواجهه و تجربه است. در ظاهر امر، مشارکت بخش خصوصی موجب کاستن از چیزهای ممکن برای راه‌حل‌های همگن و هماهنگ - یا اصولاً به‌کارگیری چنین راه‌حل‌هایی - در کاهش فقر و تنگدستی شده است؛ همین راه‌حل‌هایی که تضمین لازم را برای پرهیز از دخالت‌های ناپایدار بخش منفرد و تنها به وجود می‌آورند. برخی هم این‌گونه استدلال می‌کنند که، با تأمین خدمات مشخص بخش خصوصی رسمی و کارآمد، پیامدهای حاصل کاملاً متفاوت از پروژه‌های ناکام‌ماندهٔ بهبودبخشی محله‌های زاغه‌نشین^۳ گذشته، خواهد بود. برخی دیگر چنین اطمینانی ندارند، و

1. Private Sector Participation [PSP]

2. Public-Private Partnerships [PPPs]

3. slum

هم‌سو با رویکرد مطرح و پیشنهاد شده در کتاب حاضر، خواهان اهمیت‌یابی پیوند تنگاتنگِ شراکت‌های بخشی با دیگر اقدامات مبتکرانه و پیشگامانه به‌منظور عینیت بخشیدن به بهسازی‌ها در بازده‌های معیشتی‌اند.

آنچه که دوشادوش این بحث مطرح می‌گردد، تعریف کاملاً بسته‌ای است که به‌طور معمول برای بخش «خصوصی» به کار گرفته می‌شود. با وجود موقعیت‌های مختلف سرمایه‌گذاری که با بخش خصوصی رسمی بزرگ‌مقیاس همراه است، در عالم واقع، بخش خصوصی کوچک‌مقیاس همواره ذی‌سهم و عامل اصلی در تأمین خدمات برای اقشار تهی‌دست است، و می‌بایست بر اقدامات پیشگامانه‌ای که برپایه این دارایی‌ها شکل می‌گیرد بیشتر تأکید کرد. بدین ترتیب، کتاب حاضر، که به تمرکز بر شراکت‌ها می‌پردازد، اطلاعاتی را درباره تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس به‌دست می‌دهد و آنان را به‌مثابه بخشی یک‌پارچه و جدانشدنی از آنچه که در چارچوب شراکت به آن «خصوصی» می‌گویند، می‌شمارد.

هدف غایی کتاب حاضر ظرفیت‌سازی است؛ و آنچه در این میان اهمیت حیاتی دارد، این است که سیاست‌گذاران و همچنین طرفداران شراکت‌های میان بخش خصوصی و شهرداری‌ها اندک‌اندک دریابند که این امر خود تا چه حد دشوار و طاقت‌فرساست. تغییر جهت به سمت مشارکت بخش خصوصی در آنچه که عملکردها و وظایف بخش عمومی یا دولتی خوانده می‌شود، می‌تواند عرصه تازه‌ای برای کنشگران یا عاملان بخش خصوصی رسمی باشد، لیکن همین خود برای شهرداری‌ها، بخشی از رشته تغییراتی ساختاری و نظام‌نامه‌ای در تأمین خدمات شهری است. ظرفیت حکومت‌های شهری (وابسته به شهرداری) در جذب و به‌کارگیری این خطمشی‌ها یا سیاست‌های جدید، به هر حال به‌ندرت مورد پشتیبانی رده‌ای از ظرفیت‌سازی متناسب و هماهنگ با تغییرات پیش‌بینی شده، قرار می‌گیرد.

مقدم بر اوج‌گیری مشارکت بخش خصوصی، چه‌بسا ریشه‌ای‌ترین تحول در سال‌های اخیر، تغییر جهت به سمت تأمین خدمات بر پایه تأمین نیازها و خواسته‌ها بوده است - به‌سمت مشارکت اجتماع محلی در برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت خدمات و زیرساخت‌ها. این چرخش و تغییر جهت اصلاً از این‌رو رخ نداد که شواهد تجربی نشان می‌دادند خدمات و زیرساخت‌های تأمین شده یا ناشی از مهندسی فراهم آمده در محله‌های فقیرنشین فقط فواید کوتاه‌مدت در برداشتند، و مکرراً هم در میان فقیرترین محله‌ها و اقشاری نمود می‌یافتند که به‌خاطر فشارهای بازار، در تنگنا و مضیقۀ مناطق به‌تازگی خدمات‌رسانی شده‌شان قرار می‌گرفتند. به‌عنوان مثال، پروژه‌های بهبودبخشی محله‌های فقیرنشین که سرمایه آنها از طریق کمک‌دهندگان مختلف تأمین می‌شد، سرمایه‌گذاری‌های مالی عمده و کلانی را در قیاس با بودجه‌های شهری معمول با خود به همراه داشتند، و به هر حال ثابت شده است که این‌گونه تزریق‌ها معمولاً بی‌دوام و ناپایدارند.^(۱) چرخش یا تغییر جهت به سمت تأمین خدمات بر پایه تقاضا، برای دوام یافتن خدمات و سوددهی به استفاده‌کنندگان یا کاربران ذی‌نفع، مفید پنداشته می‌شد. اکنون این بحث به‌شدت در گرفته است که خود این روند نقشی توان‌بخش دارد و ظرفیت اقشار و افراد را برای شرکت در توسعه و ارتقای خودشان بالا می‌برد.

در برخی از کشورها تغییر جهت عمده دیگری نیز از رویکردهای کل‌نگر به کاهش فقر حاصل شده است. پاسخ‌ها و واکنش‌های صورت گرفته در برابر کاهش فقر و محرومیت شهری، در جست‌وجوی دوام و پایداری‌ای که نمی‌شد از طریق پروژه‌های بهبود خدمات مقطعی به‌دست آید، شکلی چندمقطعی و چندبخشی به خود گرفتند، که در آنها بر پیوند و ارتباط میان بخش‌های مختلف (همچون تأمین آب و ارتقای بهداشت) تأکید می‌شد. این رویکرد «همگن» از جمله شامل توسعه اجتماع محلی، اعتبارات خرد، درآمدزایی، خدمات و زیرساخت‌های پایه، و همچنین ارتقای بهداشت و آموزش است. ارتقای خدمات زیست‌محیطی نیز خود با آنکه بخشی بیش از همه سرمایه‌بر به شمار می‌آید، به هر حال فقط بخشی از کل چارچوب کاهش فقر است. تدوین برنامه به‌منظور بهبودبخشی‌های خدماتی نیز بدین ترتیب برای تناسب یافتن با برنامه یک‌پارچه توسعه، مورد بررسی و بازنگری قرار گرفته است.

این رویکردهای همگن ناشی از تقاضا نیازمند مهارت‌های بس گوناگون و ظرفیت سازمانی-تشکیلاتی در حکومت شهری (منتسب به شهرداری) است، و تعهدات و وظایفی که مقامات ذی‌صلاح شهرداری عهددار می‌شوند می‌بایست تغییرات ریشه‌ای بیابند. مقامات

ذی‌صلاح، به‌منظور ارتقای زیرساخت‌هایی که تقاضاها وجودشان را ایجاب می‌کنند، بایستی کنشگران متنوعی را در روند تصمیم‌سازی گرد هم آورند و همواره در این راه، تسهیل در پیش گیرند و نه تحمیل. از مهندسانی که تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه معهود و مرسوم‌شان بود، و نیز خو گرفته بودند که موفقیت‌ها را با توجه به درون‌دادها و برون‌دادها برسنجند و برنامه‌ها را برحسب زمان و کیفیت و هزینه آنها داوری کنند، انتظار می‌رود که گزینه‌های کم‌هزینه، خرده‌برنامه‌ریزی و حفظ معاش اجتماع محلی را به‌طور معمول بدون کارآموزی از حرفه مهندسی و پشتیبانی از جانب آن، تحت مهار و نظارت درآورند. برای ایجاد رویکردی همگن و یک‌پارچه به‌منظور کاهش فقر، از کنشگران شهری مرتبط با شهرداری درخواست می‌گردد که به تعامل بپردازند و از سازمان‌ها خواسته می‌شود تا به حدّ معینی از هماهنگی درون‌بخشی یا درون‌اداره‌ای (که تاکنون مسبوق نبوده‌اند) برسند، و در پاره‌ای از موارد نیز به نوعی بازسازمان‌دهی در مرتبه و مسئولیت‌اداری- سازمانی‌شان تن در دهند. این هر دو رویکرد مستلزم تغییر موقعیت عمده‌ای است، که معمولاً هم ملاحظات سرمایه‌گذاری و فنی را از دور خارج می‌کند و به ملاحظات مربوط به توسعه پایدار و بادوام اجتماع محلی دامن می‌زند و اینها را رواج می‌دهد.

در همین چارچوب، کنشگر جدیدی - که همانا بخش خصوصی رسمی است - در روند تأمین خدمات برای شهر، دخیل می‌گردد. این تغییر خط‌مشی یا سیاست، که خود ناشی از قیود و اجبارهای قراردادی از پیش تعیین‌شده و همچنین اهداف کمی و برنامه‌هاست، به مهارت‌ها و صلاحیت‌های شهری کاملاً متفاوتی نیاز دارد، که از آن دست‌اند: درک و شناخت قالب‌های جایگزین یا معوض قراردادهای آماده‌سازی قرارداد، نظارت و بازبینی برنامه، چارچوب‌های تنظیمی و نیز بحث و مذاکره. در عین حال که فرایند اشاره شده چه‌بسا در اتخاذ رویکرد مهندسی‌محور دچار لغزش و اشتباه گردد و چه‌بسا بیشتر همانند و هم‌سان تصمیم‌سازی فنی گذشته از آب درآید، اما نقش شهرداری در روند تأمین، کاملاً دگرگون شده است. در بیشتر موارد، از مدیران شهرداری و مقامات فنی ذی‌صلاح خواسته شده است که دیگر از قالب فراهم‌آوردگان یا تأمین‌کنندگان پروژه به‌درآیند، و کسوت مدیران و ناظران پروژه را دربرکنند. بسیاری در این میان، بدون ظرفیت‌سازی کافی، با مسائل و معضلاتی مواجه گشته‌اند، و در نتیجه چندان جای شگفتی نیست که اکنون متهم به فعالیت‌های خرده‌مدیریتی بخش خصوصی شده‌اند.

در چنین زمینه و بستر چندلایه و به‌نوعی نیز متعارضی، مبحث مشارکت بخش خصوصی هوادار اقشار فقیر مطرح شده است - و این خود آرایه‌بندی‌ای از مشارکت را به‌دست می‌دهد که اغلب به‌مفهوم دخیل ساختن اجتماع‌های محلی و تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات است، و با هر استاندارد، یقیناً کوششی است بس پیچیده برای دست به کار شدن حکومت شهری. از یک‌سو، این روند موجب تأمین تقاضا می‌شود که در عین حال مشارکتی است و نیازمند انعطاف‌پذیری؛ و از سوی دیگر، معمولاً سرمایه‌گذاری است که موجب مشارکت بخش خصوصی می‌شود (یا دست‌کم اینکه پروژه این را ایجاب می‌کند، و مشخصه آن الزامات قراردادی است، که به ثبات و پیش‌بینی نیاز دارد). دیگر اینکه نقش ذی‌سهم‌های علاقه‌مند به قضیه در این میان پیچیده‌تر است (به‌ویژه با لحاظ کردن بالقوه تأمین‌کنندگان خرده‌پا که خود نیز اغلب تهی‌دست‌اند) و اهدافی چون برابری و اشتغال‌زایی باعث شکل‌گیری برنامه کاری بی‌نهایت بلندپروازانه‌تری می‌شوند.

دیده شده است که در این بستر تحول‌یابنده و چنین روند سریع و پراهمیتی، دگرگونی‌ها حتی برای سازمان‌های بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته نیز عمده و درخور توجه‌اند. با این همه در کشورهای در حال توسعه، چرخش‌هایی از این دست، خود به جنبه‌هایی معمول در زندگی شهری بدل شده‌اند. از شهرداری هم انتظار می‌رود که این دگرگونی‌ها را، راحت و بی‌دردسر جذب کند. دگرگونی می‌تواند ضروری باشد و شرایط بودجه‌گذاری را اصلاح کند، لیکن از اساس گرفتار سستی و رخوت امور اداری، مهارت‌های نامناسب و شاید هم رفتارهای مقاومتی میان کارکنان است. برای آن دسته از گردانندگان شهرداری که خاستگاه‌شان سنت دیرپای تأمین خدمات به شیوه مهندسی است، و هیچ تجربه‌ای هم از چنین دگرگونی‌هایی نداشته‌اند، می‌بایست بدین‌منظور که به اقدامات پیشگامانه در زمینه ظرفیت‌سازی اهمیت بیشتری داده شده است، شدت این چالش مورد تصریح قرار گیرد. تا زمانی که پیشگامی‌ها در حیطه ظرفیت‌سازی بتوانند با میزان تغییرات انگاشته شده تناسب یابند، چارچوب‌های سیاست و خط‌مشی بی‌فایده و انجام‌ناشدنی خواهند ماند و دور از دسترس بخش عمده‌ای از سازمان‌های مرتبط با شهرداری - مگر تعدادی بس اندک - قرار خواهند داشت. در این عرصه دگرگونی‌های

شتابان و برنامه‌های کاری به‌نوعی مغایر و ناسازگار، شهرداری به‌منظور تدوین و برقراری و همچنین پایدارسازی شراکت‌هایی که در راه بهبودبخشی و ارتقای افشار فقیر می‌بایست در قانون توجه قرار گیرند، نیاز به شناخت چه چیز دارد؟

منظور از ظرفیت‌سازی

هدف‌گایی این سلسله از ظرفیت‌سازی‌های شهرداری^(۱)، عبارت است از ترویج اشکال اثربخش و پایدار تأمین خدمات برای مردمان فقیری که در نواحی شهری نیمکره جنوبی^(۲) زندگی می‌کنند. نخستین کتاب مرجع در این رشته کتاب‌ها^(۳) بر اهمیت نقش اجتماع‌های محلی در روند یاد شده تمرکز داشت، لیکن در مجلد حاضر، روند فعلی در دخیل شدن بخش خصوصی و موضوعات ظرفیت‌سازی مرتبط با این مقوله در رده شهری مدنظر قرار می‌گیرد. منظور همانا ترویج درک و فهمی است ملموس و واقعی از شراکت‌های خدماتی که قانون توجه‌شان افشار فقیر است - و به طریق اولی ترویج اعتماد و آگاهی از این رویکرد به تأمین خدمات.

کتاب مرجعی که پیش رو دارید، به کنشگران^۳ مرتبط با شهرداری می‌پردازد، با این تشخیص که دخیل ساختن کنشگران جدید، ارائه فرایندهای جدید و در پیش گرفتن شکل و قالب‌های تازه تأمین خدمات به هر حال برای حکومت محلی تغییرات چندانی ساده‌ای نیستند. قصد این کتاب فراهم ساختن کنکاش و پژوهشی در موضوعاتی است که با مقامات شهرداری ارتباط می‌یابند. کتاب حاضر در پی تأیید و پشتیبانی از ظرفیت‌سازی مرتبط با شهرداری برای شراکت‌های متمرکز، از چنین راه‌هایی است:

- فراهم‌سازی چارچوبی برای تقویت ظرفیت کنشگران شهرداری در شکل‌دهی به شراکت‌های اثربخش خدماتی، با دخیل‌سازی بخش خصوصی؛
- مطرح ساختن عناصر محوری راهبردی یک‌پارچه و همساز، که در شرایط حکمرانی اثربخش تنظیم شده باشد؛
- ارائه تفصیلی موضوعات اصلی مطرح در تدوین و اجرای شراکت‌های خدماتی معنادار؛ و
- ایجاد منبعی از مطالب روشن‌گر و گویا به‌منظور توانمند ساختن کنشگران شهری در درک بهتر موضوعات عمده و اصلی، و توجه و فراگیری درس از آموزه‌های همگان‌شان.

پژوهش دنبال شده در کتاب حاضر به مستندسازی و تجزیه و تحلیل تعدادی از تجارب شهری بخش خصوصی دخیل در تأمین خدمات و زیرساخت‌ها می‌پردازد.^(۴) مطالعات موردی برگرفته از افریقای جنوبی، آسیای جنوبی و امریکای لاتین‌اند. اینها در کنار یکدیگر مجموعه‌ای از عملکردهای خوب و بد را به‌دست می‌دهند، که خود نمایانگر قیود و محدودیت‌های ناشی از شرایط و همچنین اهمیت آموزه‌های فراگرفته شده از طریق تجربه‌های دیگران است.

مخاطب موردنظر

جهت‌گیری کتاب حاضر به سمت ظرفیت‌سازان است، که عبارت‌اند از: آنانی که مسئولیت ظرفیت‌سازی مرتبط با شهرداری را عهده‌دار هستند و قانون توجه‌شان ترویج شراکت‌های هرچه اثربخش‌تر با دخیل ساختن بخش خصوصی در تأمین خدمات است. کنشگران مسئول ظرفیت‌سازی در رده مرتبط با شهرداری، بسته به زمینه‌ها و شرایط موجود، ممکن است برآمده از هریک از بخش‌های مختلف باشند. هدف این کتاب در ابتدا پشتیبانی از کار و کوشش‌های بنگاه‌های توسعه، افراد [و گروه‌های] حرفه‌ای، و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی در تلاش و همت‌شان در حیطه ظرفیت‌سازی است؛ لیکن البته در عین حال برای تمامی مدیران شهرداری‌ها که تمایل به گسترش

1. Municipal Capacity Building Series
2. the South
3. Actor

شناخت و درک خود دارند، و سیاست‌گذاری که ممکن است شناختی از گستره و شدت وظایف در رده اجرایی داشته باشند نیز قابل استفاده است. امید این کتاب، به‌مانند دیگر پیشکسوتان آن در زمینه‌های ظرفیت‌سازی شهرداری‌ها، آن است که نوشتار حاضر بتواند آغازگری باشد برای ظرفیت‌سازی که رویکردی هرچه کلی‌نگرتر اختیار کرده‌اند - که همانا ظرفیت‌سازی در شرایط کاهش گسترده‌تر فقر و حکمرانی محلی است. مجموعه ابزارهایی که در ادامه مطرح خواهد شد، به طور مشخص مناصب عالی شهرداری را هدف گرفته است.

حوزه و کانون

گستره کتاب مرجع پیش رو، به‌منظور پرداختن به همین اهداف ظرفیت‌سازی شهرداری (و نه اینکه با مقاصد کلی توسعه سروکار یابد)، بر حیطه‌های مشخصی از مبحث مذکور متمرکز شده است. نخست آنکه آشکارا به اجرای شراکت در سطوح محلی یا شهری حکومت پرداخته می‌شود. البته این به معنای انکار اهمیت سیاست‌گذاری و نقش تأثیرگذار سیاست‌ها و چارچوب‌های تنظیم‌کننده در رده ملی بر اقدامات پیشگامانه شهری نیست. اینها نقشی بس مهم و حیاتی دارند و در جای دیگری عمیقاً مورد بررسی قرار گرفته‌اند.^(۵) به هر شکل، در عین حال که این سطح کلان بر اهمیت به‌دست آوردن حق آماده‌سازی تأکید می‌کند، لیکن عملاً پشتیبانی چندانی برای شهرداری‌ها و دیگر پیگیره‌های اجرایی بخش عمومی فراهم نیامده است. بدین ترتیب کتاب حاضر با پرداختن به سطح خرد، نوعی مکمل یا متمم را برای موضوع به‌دست می‌دهد - و درواقع نگاهی دارد به چگونگی اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها به‌دست کسانی که می‌بایست آنها را به اجرا درآورند.

دوم آنکه، پژوهش حاضر در پی واکاوی مشارکت بخش خصوصی در حیطه اهداف شهری گسترده‌تر مدیریت و حکمرانی اثربخش است. چنین می‌نماید که در یورش به سمت مشارکت بخش خصوصی در مقطعی خاص، تشویق و ترغیب چندانی برای شهرداری‌ها در عقب ایستادن و نگرستن به کل تصویر این ماجرا وجود نداشته است. بدین ترتیب این کتاب مضمونی را دنبال می‌کند که به برقراری پیوند بین مشارکت بخش خصوصی با اصلاحات، مدیریت و همچنین کاهش فقر در شهرداری می‌پردازد.

سوم آنکه کانون مطالعات حاضر، شهری است. در شرایط تمرکززدایی فزاینده و شهری شدن شتابان در بسیاری از بخش‌های دنیا، این رشته پژوهش‌ها به مسائل حکومت محلی شهری در زمینه کمبود منابع می‌پردازند. در عین حال که این کمبودها در شهرهای نه‌چندان عمده بزرگ و کوچک روندی افزایشی دارند، تأکید در اینجا بر حجم و اندازه نیست بلکه بر درس‌ها و آموزه‌هایی است که برای پراکنش شهرداری‌های کوچک‌تر، که منابع مالی و انسانی آنها مشخصاً در تنگنا قرار دارند، مطرح می‌شوند. به همین خاطر این مطالعات در صورتی ارجاع به شهرهای بزرگ‌تر را نیز دربرمی‌گیرد، که اقدامات پیشگامانه آنها، هم‌تا و مرتبط به نظر رسند. این تمرکز بر حیطه شهری در بُعد کلی زمینه‌ها و بافتار پیراشهری را نیز دربرمی‌گیرد. البته اغلب منظور مناطق پیراشهری‌ای است که فاقد دسترسی به خدمات شبکه‌ای‌اند و چالش‌های عمده‌ای را برای حکومت‌ها و گردانندگان خدمات خصوصی پیش می‌کشند.

چهارم، نوشتار حاضر به ترویج رویکردی به شراکت‌های خدماتی می‌پردازد که دربرگیرنده طیف گسترده‌ای از کنشگران شهری (همچون سازمان‌های غیردولتی یا NGO ها، تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات، و سازمان‌های اجتماع محلی) در نقش‌های متنوع و متفاوت و پیچیده نیز هست. با توجه به اینکه هیچ دو زمینه و شرایطی همانند یکدیگر نیستند، بدین ترتیب محتمل هم نیست که هیچ راه‌حل واحدی برای تمامی موقعیت‌ها یافت شود. این کتاب به دامن خصوصی‌سازی نیز، که راه‌حل‌های بخش خصوصی را بدون در نظر گرفتن زمینه‌ها و ظرفیت‌ها ترویج می‌کند، درنمی‌غلطد. برعکس، هدف آن مدّ نظر قراردادن گزینه‌های متعدد و گشودن راه‌های گوناگون و ترویج راه‌حل‌های شراکتی است که وجه زمینه‌ای مشخص دارند و موجب بهبودی دوام‌پذیر و پایدار برای اقشار فقیر می‌گردند.

از همه مهم‌تر اینکه کتاب حاضر بر اینکه شراکت چگونه می‌تواند به مسائل اقشار فقیر بپردازد، تمرکز می‌کند؛ به‌ویژه به آن دسته از بافت‌های شهری می‌پردازد که فقر و محدودیت خدمات، آنها را به کلی فراگرفته و مستغرق ساخته است. افزون بر آن، به روندهای به حاشیه‌راندن و اقتصاد سیاسی منابع تخصیصی و تأمین خدمات پایه برای اقشار فقیر می‌پردازد. در عین حال که به فواید غیرمستقیم ناشی

از اصلاحات اذعان و اعتراف دارد، به‌طور مشخص به بیشینه‌سازی توان نهفته در بهبودبخشی‌های مستقیم و هدف‌گیری شده به‌سوی اقشار فقیر می‌پردازد.

با توجه به هدف اولیه ظرفیت‌سازی شهری برای اقشار فقیر، مطالب روشنگر این کتاب محدود به آن دسته از خدمات کالبدی (فیزیکی) است که در حیطه مسئولیت‌های شهرداری‌ها می‌گنجند، و تأثیر عمده‌ای نیز بر کیفیت زندگی اقشار فقیر در شهرها دارند. اینها خود شامل آب، بهداشت و زهکشی فاضلاب و همچنین ضایعات جامد است. البته این به معنای نادیده انگاشتن این نیست که شهرداری‌ها ممکن است تمام این خدمات را تأمین نکنند، یا اینکه برخی از شهرداری‌ها ممکن است عهده‌دار مسئولیت دیگر خدمات اصلی‌ای باشند - همچون نیرو و حمل‌ونقل - که بر زندگی اقشار تهی‌دست تأثیر می‌گذارند، یا اینکه مشارکت بخش خصوصی در خدمات غیرپایه شهری اغلب عرصه‌ای را برای تغییر و دگرگونی به‌وجود می‌آورد. امید می‌رود که بسیاری از توصیف‌های مذکور برای طیف بسیار گسترده‌تری از فعالیت‌های مرتبط با شهرداری به‌کار روند، و مطالب توضیحی روشنگر بتوانند شاخص‌هایی را برای این اقدامات پیشگامانه فراهم آورند.

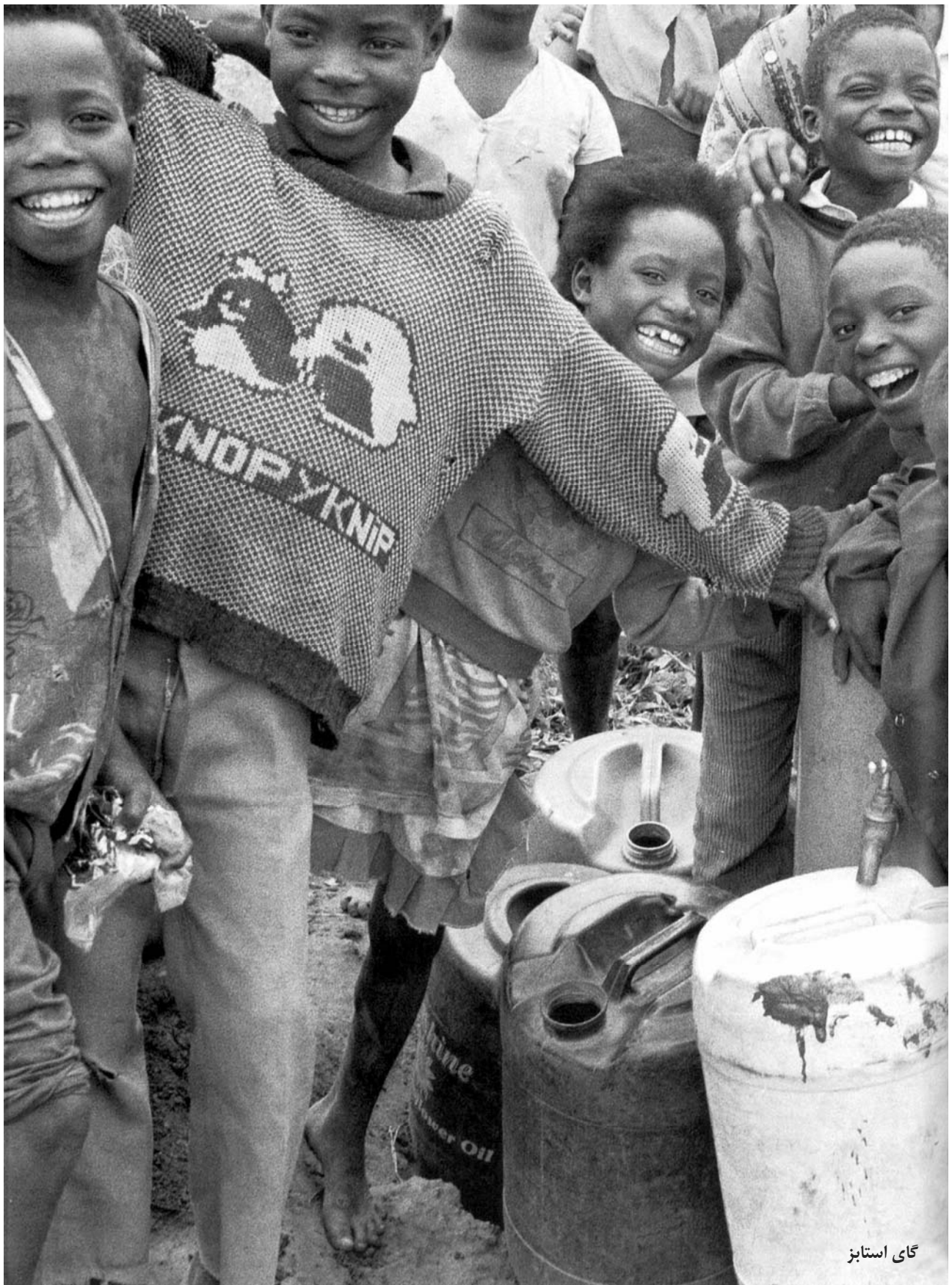
در این میان پارامترهایی توانسته‌اند حیطه و حد و مرز کارها را تبیین و تعریف کنند. نخست، پژوهش و برون‌دادها به شراکت‌هایی می‌پردازند که دربرگیرنده کنشگران در بخش خصوصی فرا-انتفاعی^۱ است.^(۶) چنین نیست که این محدودیت نقش NGOها را مستثنا سازد - چون این کتاب به‌واقع فعالانه به ترویج و تشویق چنین نقش‌هایی می‌پردازد - لیکن در پی آن است که ماهیت شراکت‌هایی را با دقت مورد بررسی قرار دهد، که پیچیدگی‌های نفع‌رسانی و همچنین فوایدی را که بخش فرا-انتفاعی می‌تواند به همراه آورد دخیل می‌سازند. رویکرد مذکور به‌ویژه تا حد امکان، دربرگیرنده بخش غیررسمی نیز هست. درواقع ارجاع اصطلاح «بخش خصوصی» هم می‌تواند به بخش رسمی باشد و هم به بخش غیررسمی، و یا شرکت‌های بین‌المللی یا ملی، چه بزرگ و چه کوچک. تعاریف پایه در پیرامند ۱-۱ درج گردیده‌اند.

ساختار تفصیلی، سازمان‌دهی و ترتیب و توالی مطالب کتاب در فصل ۲ شرح داده شده است. هر فصل از این کتاب به یکی از چارچوب‌های راهبردی (استراتژیک) برای ظرفیت‌سازی تخصیص یافته است. طیف گسترده‌ای از مطالب تبیینی و روشنگر در خلال کتاب، نکات تکمیلی متن را به‌دست می‌دهند. این خود از مشخصه‌های نهادین این سلسله کتاب‌هاست، و درواقع ابزاری است که به‌منظور ملموس و واقعی ساختن مفاهیم و موضوعات برای تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان شهرداری شکل گرفته است. تصاویر کتاب از ۱۵ شهر کوچک و بزرگ در کشورهای متنوعی از جمله آرژانتین، بولیوی، شیلی، کلمبیا، هندوستان، لائوس، نپال، آفریقای جنوبی، تانزانیا و زیمبابوه برگرفته شده‌اند.

1. for-profit

پیرا بند ۱-۱ تعاریف

مشارکت بخش خصوصی [PSP]	منظور از مشارکت بخش خصوصی (یا "PSP") دخالت بخش خصوصی به نحوی از انحاء، در مرحله‌ای از تأمین خدمات است. این درواقع اصطلاحی است عام که برای پوشش دادن طیف وسیعی از بخش خصوصی دخیل، و از جمله بخش‌های بزرگ‌مقیاس و کوچک‌مقیاس، بین‌المللی و محلی، و همچنین رسمی و غیررسمی به کار می‌رود.
شراکت‌های عمومی - خصوصی [PPP ها]	اصطلاح شراکت‌های عمومی - خصوصی به شیوه‌های گوناگون در زمینه‌های مختلف به کار می‌رود. این اصطلاح اغلب تلویحاً به معنی شکلی از سرمایه‌داری خصوصی و انتقال مخاطره یا ریسک به سمت بخش خصوصی است؛ لیکن در دیگر کشورها تأکید عمدتاً بر مفهوم شراکت است و نه قرارداد پیمانکاری یا سرمایه‌گذاری. در کتاب مرجع حاضر، کاربرد گسترده‌ای برای توصیف شکلی از تلاش شراکتی است که هر دو بخش خصوصی و عمومی را دربرمی‌گیرد (لیکن البته دخالت بخش سوم یعنی جامعه شهری را نیز از نظر دور نمی‌دارد).
خصوصی‌سازی	این اصطلاح به منظور انتقال مالکیت به بخش خصوصی به کار می‌رود. البته ناگفته نماند که محروم‌سازی، فراتر از حیطه مطالب کتاب حاضر است.
خدمات‌رسانی یا فراهم‌سازی خدمات	اصطلاح «خدمات‌رسانی» یا تأمین خدمات با ترجیح آن به «فراهم‌سازی خدمات» به کار می‌رود، و بدین ترتیب این تلویح از بین می‌رود که فراهم‌کنندگان یا بهره‌بردارانی از چنین چیزی در کارند. این تمایز بس اهمیت دارد.
هواداری از قشر فقیر یا تمرکز بر فقر	«هواداری از قشر فقیر» دربردارنده این مفهوم تلویحی است که هدف کلی همانا سودمند بودن برای قشر تهی‌دست است و با اقدامات پیشگامانه و ابتکاری مختلفی می‌توان بدان دست یافت، درحالی‌که «تمرکز بر فقر» دال بر مفهوم میزان زیادتر یا گسترده‌تری از هدف‌گیری به منظور منتفع‌سازی قشر تهی‌دست است.
مشارکت یا مشورت و هم‌فکری	این اصطلاحات دارای معانی و مفاهیم بس متفاوتی در نوشتارهای مربوط به مشارکت‌اند و نمی‌توان آنها را به جای یکدیگر به کار برد. «مشارکت» عموماً برای ارجاع جریان دوسویه اطلاعات به کار می‌رود. این اصطلاح تلویحاً دال بر میزان بیشتری تأثیرگذاری بر روند تصمیم‌گیری است و موقعیت‌ها یا فرصت‌هایی را برای دخالت مستقیم در فرایندهای اجرایی به دست می‌دهد و به وجود می‌آورد. «مشورت و هم‌فکری» بدین معناست که به ذی‌نفع‌ها توجه می‌شود و دیدگاه‌های‌شان نیز مورد پی‌گیری قرار می‌گیرد، لیکن میزان این پرداختن‌ها و تأثیرگذاری‌ها، به هر حال محدود است.
وابسته به (یا مرتبط به) شهرداری	اصطلاح «وابسته به (یا مرتبط با) شهرداری»، به رده محلی حکومت شهری باز می‌گردد. رده وابسته به (یا مرتبط با) شهرداری است که اغلب و یا به شکلی هردم افزون، عهده‌دار زیرساخت‌ها و خدمات شهری است. در عین حال معمولاً بازوی اجرایی حکومت در شهرها را هم شکل می‌دهد و عهده‌دار مسئولیت سیاست‌ها یا خط‌مشی‌های اجرایی نیز هست. خدمات مرتبط با آب و فاضلاب در بسیاری از کشورها معمولاً از طریق کارگزاران و نمایندگی‌های رده محلی تأمین می‌شود و نه خود شهرداری، و حجم زیادی از اطلاعات موجود در این کتاب نیز به همین تشکیلات و سازمان‌ها مربوط می‌شود.
ظرفیت‌سازی	اصطلاح «ظرفیت‌سازی» دربردارنده درکی گسترده‌تر از ظرفیت است، که خود شامل توسعه منابع انسانی، توسعه تشکیلاتی یا سازمانی، و همچنین چارچوب نظارتی اینهاست. «ظرفیت‌سازی» مربوط به شهرداری» مشخصاً به موضوعات مرتبط با توسعه منابع انسانی ^۱ (HRD) و سازمانی، و نیز مقوله‌های تنظیم اینها در حوزه حکومت وابسته به (یا مرتبط با) شهرداری بازمی‌گردد.



ظرفیت‌سازی‌های مربوط به شهرداری

این فصل، راهبردی را به منظور ایجاد ظرفیت شهرداری‌ها، برای درک و تدوین و اجرای شرکات‌های عمومی - خصوصی (PPPها) متمرکز شده بر بهبود خدمات برای اقشار فقیر، به دست می‌دهد. این راهبرد، تلویحاً بدین می‌پردازد که «چه چیز»، «چرا»، و «کدام» اند که در شرکات‌های موجود در زمینه و بستر فقر و محرومیت، حکومت وابسته و مرتبط با شهرداری و نیز بیرون از اینها، نقشی تأثیرگذار دارند؛ و در عین حال بر اهمیت شرکات‌های پیوندی با حکومت شهری موجود و چارچوب‌های کاهش فقر تأکید می‌کند. جنبه‌ها و مواردی که با موضوع اقشار فقیر سروکار می‌یابند، در تمامی اجزا و مؤلفه‌ها از یکدیگر تفکیک‌ناشدنی‌اند؛ و با مقوله ابعاد موجود و بالقوه شرکات‌هایی که بر اقشار فقیر تأثیر می‌گذارند درآمیخته‌اند. حمایت شرکای پذیرا و ماهر و اثربخش بخش عمومی از شرکات، به مثابه چیزی که جنبه‌ای محوری از چارچوب مورد بحث به شمار می‌آید، مورد تأکید قرار گرفته است. فصل حاضر، قالب و چارچوبی را برای ظرفیت‌سازی به دست می‌دهد و ساختار لازم را برای باقی این کتاب مرجع فراهم می‌آورد.

راهبرد ظرفیت‌سازی در مشارکت بخش خصوصی در رده محلی حکومت، بدون توجه به موقعیت مکانی، می‌بایست هدف را بر عقلانی کردن و ساختاربندی موضوعات و عناصر پایه، در چارچوبی سامان‌مند و منسجم، فراگیر یا همه‌شمول، قرار دهد. چنین چارچوبی به همراه تقسیمات فطری و نهادین آن اصولاً تنها می‌تواند نوعی راهنما را فراهم سازد، و به طور کلی فقط می‌تواند یک رویکرد را برای معضل ارائه کند. زمینه‌های سیاسی و اقتصادی و نیز هنجارهای فرهنگی و اجتماعی و سازمانی در رده محلی، بی‌چون و چرا منجر به تأکیده‌های متغیر خواهند شد و مسائل و معضلات مشخصی را برجسته می‌سازند. بدین ترتیب چارچوب مذکور با این نیت ارائه شده است که می‌بایست به تمامی زمینه‌ها و نیز هریک از آنها به مثابه بخشی جدانشدنی از اطلاق و کاربرد مشخص آن، توجه و ملاحظات لازم صورت گیرد.

پیرایند ۱-۳ نموداری را به دست می‌دهد که روشن‌گر چارچوب راهبردی (استراتژیک) ظرفیت‌سازی است.

کتاب مرجع پیش‌رو به بحث درباره طیفی از موضوعات متنوع می‌پردازد و توضیحات و نمونه‌های متنوعی را از شرکات‌های عمومی - خصوصی ارائه می‌کند. هدف درواقع گسترش حیطه این بحث و گفتمان و افزایش سطوح آگاهی راجع به این شرکات‌ها - و به‌ویژه آنچه که در این میان به اقشار فقیر مربوط می‌شود - از طریق اقدامات پیشگامانه مرتبط با شهرداری در زمینه ظرفیت‌سازی است. موضوعات، توضیحات و نمونه‌ها، فراوان‌اند و متنوع. البته از هیچ شهرداری‌ای انتظار نمی‌رود که این کتاب مرجع را بردارد و محتویات آن را به کار بندد. به عبارت دیگر، قصد کتاب آن است که توجه را برانگیزد و گفتمانی را در این باره که در هر زمینه مشخصی چه چیز می‌تواند ممکن و مناسب و مرتبط باشد، برپا دارد. عناصر اولیه چارچوب راهبردی، با تکرار نمودار اصلی، و تعیین مطالب هر فصل - و کل کتاب به طریق اولی - با توجه به راهبرد مورد بحث، به روشنی مشخص شده‌اند.

مطالب توضیحی و روشن‌گر، با این قصد که به تفصیل بیان گردند، نه اینکه سرسری از کنارشان عبور شود، درون «پیرایند»‌هایی جای داده شده‌اند. هر پیرایند، روایتی را از تجربه‌ای خاص بازگو می‌کند. این پیرایندها را می‌توان جداگانه، در داخل فصل مربوط، یا به صورت موردی، به قصد تبیین واقعی مفاهیم شرکات، مطالعه کرد.

کمک به کاهش فقر

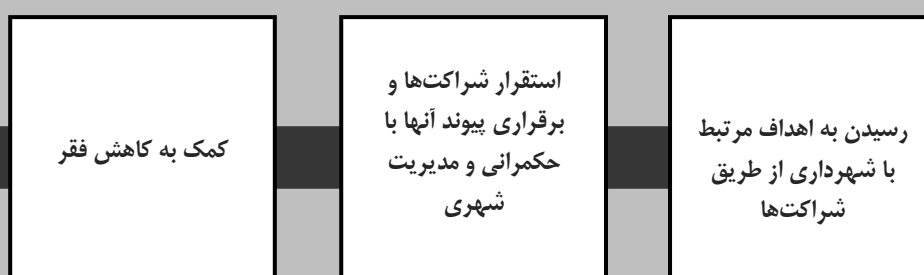
استقرار شرکات‌ها و
برقراری پیوند آنها
با حکمرانی و
مدیریت شهری

رسیدن به اهداف
مرتبط با شهرداری
از طریق شرکات‌ها

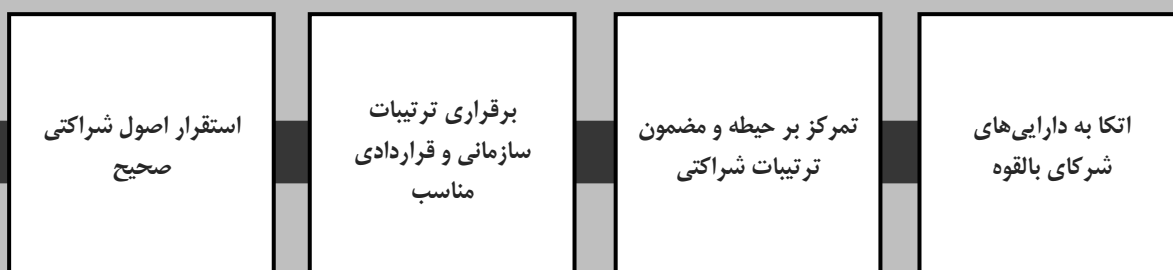
بخش ۱ • اهداف تمرکز شرکات‌ها

پیرا بند ۱-۲ تمرکز شراکت‌های عمومی - خصوصی بر اقشار فقیر چارچوبی راهبردی برای ظرفیت‌سازی شهری (مربوط به شهرداری)

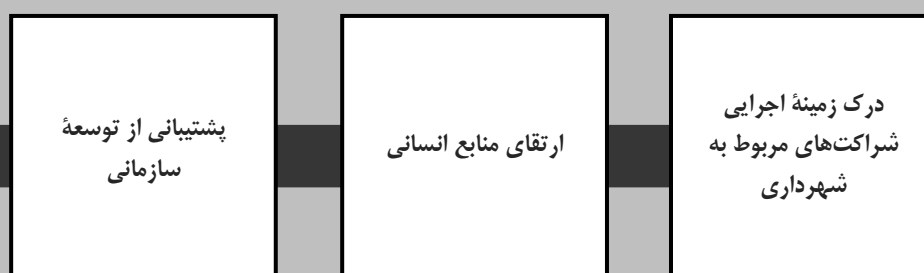
اهداف تمرکز شراکت‌ها



ایجاد چارچوبی شراکتی



ارتقای ظرفیت به منظور اجرای شراکت‌ها



بخش ۱ به معنا و مفهوم «کانون تمرکز شراکت» می‌پردازد. هر شهرداری برای در نظر گرفتن و پرداختن به شراکت‌های عمومی-خصوصی در مقوله مربوط به اقشار فقیر شهری، نخست می‌بایست اهداف آنها را در بهبود خدمات و فوایدی که شراکت با دخیل ساختن بخش خصوصی می‌تواند به همراه آورد به‌روشنی بیان کند، روش ایجاد شراکت و کارکرد آن را به‌مثابه بخشی از حکمرانی شهری مد نظر قرار دهد، و سازوکارهایی را که می‌توانند اطمینان لازم را در مورد کمک شراکت به کاهش فقر به‌وجود آورند نیز در نظر بگیرد.

□ رسیدن به اهداف مرتبط با شهرداری، از طریق شراکت‌ها

فصل ۳

به‌منظور تمرکز مؤثر بر مقوله شراکت، تعیین اینکه آیا رویکرد شراکتی مناسب لازم را با مقصد در نظر گرفته شده برای رسیدن به اهداف مورد نظر شهرداری دارد یا نه، ضروری است. بدین ترتیب عنصر بنیادین ظرفیت‌سازی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی همانا ایجاد درک و فهمی است از اهداف و معضلات مربوط به شهرداری، و در نظر گرفتن اینکه آیا رویکرد شراکتی به تأمین خدمات، توان بالقوه رسیدن به این اهداف را دارد یا نه. این فصل به بحث درباره این پرسش بنیادین که بسیاری از مقامات ذی‌صلاح مطرح می‌سازند، می‌پردازد: چرا باید بخش خصوصی را در تأمین خدمات شهری، دخیل و درگیر ساخت؟

□ استقرار شراکت‌ها و برقراری پیوند آنها با حکمرانی و مدیریت شهری

فصل ۴

بهترین کارکرد فعلی، اصطلاحات مختلفی را فراهم می‌سازد که مقصدشان منجر شدن به مدیریت و حکمرانی کارآمد شهرهاست. به عنوان مثال اصلاحات مذکور شامل فرایندهای دموکراتیک، مشارکت ذی‌سهم‌ها، پایداری مالی و بازپس‌گیری هزینه، صنفی‌سازی^۱، توسعه منابع انسانی، شفافیت و پاسخ‌گویی، و جز اینهاست. روند ایجاد مشارکت بخش خصوصی در خدمات و زیرساخت‌های شهری، هم بر این فرایند پویای اصلاحات تأثیر می‌گذارند و هم از آن تأثیر می‌پذیرند. چنین نیست که شراکت‌ها چونان «پروژه‌هایی» تک‌افتاده و منزوی باشند، بلکه درواقع جنبه‌های اولیه و پایه روش‌های تغییر سمت‌وسوها در مدیریت و حکمرانی شهری‌اند. این عنصر چارچوب مورد بحث به‌منظور استقرار مفهوم شراکت‌های عمومی-خصوصی در حیطه درک گسترده‌ای است که شهرها در کشورهای در حال توسعه چگونه به پیش می‌روند، و در نظر گرفتن اینکه مشارکت بخش خصوصی در کجا با این روند مناسبت و مطابقت می‌یابد، و نیز برقراری پیوندهای اصلی بین عملکردها و وظایف مربوط به شهرداری با بخش‌های مختلف ذی‌ربط. یکی از جنبه‌های اولیه چنین بحثی، با رویکرد بخشی به مشارکت بخش خصوصی در زمینه الزامات و اجابارهای چندبخشی شهرداری‌ها سروکار می‌یابد. شهرهای چندانی یافت نمی‌شوند که رویکردی یک‌پارچه را به شراکت‌ها به‌وجود آورده باشند که بتواند دیگر شراکت‌ها یا جنبه‌های بالقوه ایجاد شراکت در دیگر بخش‌ها را به وجود آورده باشند.

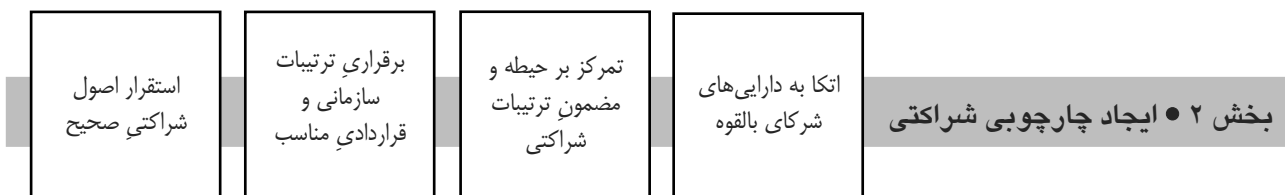
□ کمک به کاهش فقر

فصل ۵

در کشورهای در حال توسعه چه‌بسا اکثریت جمعیت در زیر خط فقر زندگی می‌کنند. یکی از موضوعات اساسی‌ای که بر تصمیم‌گیری در مراحل فراهم‌سازی، طراحی و اجرای شراکت عمومی - خصوصی تأثیر می‌گذارد، به روش هم‌سو کردن شراکت با اقدامات پیشگامانه در زمینه کاهش فقر و همچنین کمک آن به اقدامات مذکور مربوط می‌شود. ایجاد چارچوب شراکت متمرکز، برخلاف دیگر مباحث مربوط به شراکت‌های عمومی-خصوصی و اقشار فقیر، که با سازوکارهای قراردادی این شراکت‌ها همچون طراحی تعرفه‌ها و قیمت‌ها و نیز حکم‌ها و امتیازهای گسترش آغاز می‌گردند، شروع‌شان با نیازهای اقشار تهی‌دست و آموزه‌های فراگرفته شده در دهه‌های مختلف از اقدامات پیشگامانه در حیطه کاهش فقر است.

1. corporatization

شواهد موجود درباره کاهش فقر و تنگدستی و رویکردهای پایدار زیستی، به عوامل چندی اشاره می کنند که نقش حیاتی در بهبود بخشی های پایدار کیفیت زندگی برای اقشار فقیر دارند. این عنصر چارچوب مورد بحث، میزان درک و شناخت درس فراگرفتن از آموزه های اشاره شده را ارتقا می بخشد و برداشتن گام هایی اساسی را برای شهرداری ها در پی گیری امور به منظور اطمینان از اینکه شراکت بتواند تا جایی که امکان پذیر است در کاهش فقر کمک کند، فراهم می سازد.



بخش ۲ به ماهیت ترتیبات شراکتی می پردازد. این بخش، اینها را برحسب کنشگرانی که می توانند در ترتیبات یاد شده دخیل گردند، درون مایه و مضمون این ترتیبات، وسایل موجود برای جای دهی و استقرار این ترتیبات، و همچنین پارامترهای بنیادین نهفته در شراکت کارآمد، مد نظر قرار می دهد.

فصل ۶

□ اتکا به دارایی های شرکای بالقوه

معمولاً این گونه است که شراکت های عمومی- خصوصی، تنها شرکای عمومی و خصوصی را دخیل می سازند، و برخوردشان با اجتماع های محلی به مثابه مشتریان یا به عبارتی «کاربران نهایی» است. این خود در زمینه آب و فاضلاب در رده محلی، به طور کلی بدین معناست که شراکت دوجانبه است، متشکل از شهرداری (یا چه بسا اداره یا سازمانی مسئول آب و فاضلاب) و یکی از متصدیان بزرگ مقیاس خصوصی که توان مهیا کردن مهارت ها و چه بسا سرمایه گذاری لازم را برای خدمات مورد بحث در خود دارد. با این همه تجربه دهه اخیر به روشنی نشان می دهد که دخیل سازی طیفی از ذی نفعان علاقه مند و ایجاد روندی شفاف و محاسبه شده می تواند منجر به شراکت های متمرکزتری شود که احتمال رسیدن به هدف های مورد نظر را بیشتر می کند. اگر قرار است که شراکت ها بتوانند با تمرکز کارآمد بر نیازهای اقشار فقیر شکل گیرند، سازمان های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) و همچنین سازمان های غیردولتی (NGOها) هر دو چنان کنشگرانی عمده و تعیین کننده در توافقی های شراکتی بس اهمیت دارند، و در عین حال به ایجاد سازوکارهایی برای رسمیت بخشیدن، قانونی ساختن و / یا شناخت نقش آنها نیاز است. دخیل ساختن جوامع فقیر محلی در اقدامات پیشگامانه ارتقای زیست محیطی پایه و اساس مستحکمی را با پشتیبانی از اعاده هزینه و ترویج و تشویق پایداری درازمدت فراهم می آورد. سازمان های غیردولتی (NGOها) معمولاً نکات و مدخل های مهمی برای اجتماع های محلی فقیر به شمار می آیند، و در عین حال فراهم آورنده مهارت های اصلی در ظرفیت سازی نیز هستند. دیگر ذی سهم ها درواقع تأمین کنندگان موجود یا فعلی خدمات شهری اند (همچون پنبه زن های لحاف دوز، آب فروش ها، و نظایر اینان) که با دگرگونی های رسمی و صوری سازوکارهای تأمین می ممکن است همان درآمدشان نیز قطع گردد، و کسانی که برای پر کردن شکاف ها و کمبودهای اقشار فقیر، ظرفیت بروز می دهند. اهداکنندگان و مشاوران بیرونی به ترویج و تشویق و یا مستحکم ساختن روند مشارکت بخش خصوصی (PSP) در بافتارهای در حال توسعه می پردازند. این عنصر از راهبرد مورد بحث، ویژگی های محوری کنشگران اصلی را، مسئولیت ها و نقش های بالقوه آنان را، و نیز ماهیت روابطی را که بین شرکا شکل می گیرد و یا می تواند شکل گیرد - از نخستین مراحل آغازین مشاوره و برنامه ریزی (میان شهرداری و اجتماع محلی) تا ایجاد شراکت و نیز مرحله اجرایی- معرفی می کند. منظور از «چه کسی» در چارچوب شراکت، همینی است که اشاره شد.

1. Community Based Organizations (CBOs)

فصل ۷

□ تمرکز بر حیطه و مضمون ترتیبات شراکتی

منظور از «چه چیز» در چارچوب شراکت را می‌توان با تعریف حیطه و مفاد و درون‌مایه توافق‌ها، تشریح کرد. کانون تمرکز این عنصر از راهبرد، ارتقا و بهبود درک جنبه‌های اصلی شراکت‌های متمرکز بر اقشار فقیر است. این درواقع پاسخگوی اهداف امکان‌پذیر مربوط به شهرداری، همچون بهبودبخشی‌های کالبدی، مساوات اجتماعی، سرمایه‌گذاری‌های ثابت^۱، کارآمدی اقتصادی و همچنین ظرفیت‌سازی است. بنابراین دربرگیرنده طیف گسترده‌ای از موضوعاتی است که در مجموع، مفاد و درون‌مایه توافق‌ها را تشکیل می‌دهند: موضوعات کالبدی (فیزیکی) همچون پوشش خدماتی، گزینه‌ها و استانداردهای اجرایی، جنبه‌های اجتماعی مانند برابری مشارکت اجتماع محلی، استطاعت‌پذیری، حق انتخاب، سازوکارهای پرداختی، به حاشیه راندن [به خاطر جنسیت و جز آن] و پاسخگویی‌های تلفیقی و یک‌پارچه؛ جنبه‌های سیاسی همچون مدیریت، مشوق‌های مالی و استرداد هزینه؛ و جنبه‌های نهادی‌ای که می‌بایست آنها را در ایجاد چارچوبی برای شراکت که ظرفیت‌سازی لازم را برای شراکت‌های هرچه کارآمدتر و نیز مؤسسه‌ای که کارآمدی بیشتری دارند انجام می‌دهند، در نظر گرفت. منظور از ارائه این موضوعات در قالب فهرست اجزا و عوامل در چارچوب شراکت، همانا ترغیب شهرداری‌ها به اندیشیدن کامل در این‌باره و همچنین ترکیب شراکت با درنظرگیری اهداف مورد توجه است.

فصل ۸

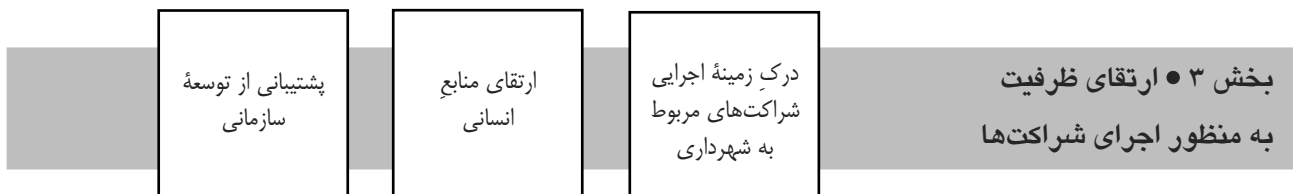
□ برقراری ترتیبات سازمانی و قراردادی مناسب

جنبه‌های محوری چارچوب شراکت (حیطه و مفاد آن، و کنشگران بالقوه) می‌بایست در توافق‌های قراردادی و سازمانی مناسب، ساختار بندی شوند. این عنصر از چارچوب مورد بحث، ساختارهای شراکتی امکان‌پذیر را می‌شکافد و ابزارهای قانونی را تشریح می‌کند (ویژگی‌ها و چگونگی تأثیرگذاری ممکن‌شان بر کانون شراکت). این خود دربرگیرنده بحث و بررسی‌ای از طیف رایج گزینه‌های قرارداد به کار رفته است - از قراردادهای خدماتی و مدیریتی گرفته تا اجاره / امور استیجاری، پروانه و جواز، امتیازنامه، و فرم‌های قراردادی ساخت - اجرا - تبدیل. به علاوه، بحث و بررسی‌ای را نیز درباره روابط سازمانی با تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس و سازمان‌های غیردولتی به‌دست می‌دهد، و این را هم در نظر می‌گیرد که جایگاه شهرداری در کاربردی خاص، یا در معامله‌ای مشترک و نظایر اینها در کجاست.

فصل ۹

□ استقرار اصول شراکتی صحیح

برطبق این عنصر از چارچوب شراکت، پیشنهاد می‌شود که اصول پایه حتماً از همان ابتدا اتخاذ گردند، و در رویکرد راهبردی برای تهیه و تدارک و اجرای شراکت‌های عمومی - خصوصی موفق و پایدار، گنجانده و منظور شوند. اینها شامل اصولی است چون شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، مشخص بودن، قانونی بودن، انعطاف‌پذیری، برابری، مشارکت، وضوح، قابلیت پیش‌بینی، و همچنین قادرسازی یا اختیاردی. این مقوله به بحث درباره اهمیت اصول مذکور می‌پردازد و معنا و مفهوم آنها را در بستر شراکت‌های میان شهرداری و بخش خصوصی، به تشریح مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد.



1. capital investment

بخش ۳ بر ظرفیت مورد نیاز در ردهٔ مربوط به شهرداری، به‌منظور به بار آمدن این امر متمرکز شده است. برای آنکه شهرداری بتواند شراکت‌هایی را که کانون توجه‌شان بر اقشار فقیر است به پیش ببرد، نه تنها لازم است در نظر بگیرد که اجزا و مؤلفه‌ها چیستند و کنشگران چه کسانی هستند، بلکه این را نیز باید مد نظر قرار دهد که چه نوع ظرفیتی می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد. این خود اساساً به مفهوم درک گام‌ها و مراحل اصلی در روند آغاز کردن، توسعه دادن و انجام شراکت است. چنین چیزی شامل اینهاست: ایجاد درکی بهتر دربارهٔ عواملی که بر ظرفیت شهرداری در عمل تأثیر می‌گذارند؛ ارتقا و بهسازی منابع انسانی؛ و پشتیبانی از تغییرات سازمانی و مدیریتی.

□ درک زمینهٔ اجرایی شراکت‌های مربوط به شهرداری

فصل ۱۰

چنین نیست که چارچوب شراکت، حضور و وجودی در خلأ داشته باشد. این نیز به‌مانند بخش عمدهٔ تلاش‌های شهرداری، درون محیطی اجرایی وجود و حضور می‌یابد که هم از عملکرد و ظرفیت شهری مرتبط با شهرداری تأثیر می‌پذیرد، و هم بر آن تأثیر می‌گذارد. نخستین بخش از این امر، محیط نظارت‌گر و سامان‌دهنده است؛ چراکه عامل اصلی در شکل‌گیری شراکت‌های عمومی- خصوصی همانا ساختار قانون‌گذار و سامان‌دهنده است (خواه در سطح ملی یافت شود و خواه در ردهٔ استانی یا ایالتی). این خود دارای تأثیری دائمی در عملکرد و همچنین توان و ظرفیت شهرداری در زمینه شراکت‌های عمومی- خصوصی است. افزون بر چارچوب نظارتی و سامان‌دهنده، شرایط سیاسی و اقتصادی نیز تأثیر عمده‌ای بر امکان‌پذیری‌ها در هر شراکتی خواهد داشت، در عین حال که سیاست و خط‌مشی و همچنین زمینه اجرایی (و به عنوان مثال، خطر مانع شدن‌ها یا مداخله‌ها) بر آنچه که می‌تواند به‌دست آید، و چگونگی این به دست آمدن، تأثیرگذار خواهد بود. با توجه به این امر، ساختارهای حکومت در بیشتر زمینه‌ها سلسله‌مراتبی است، و زمینه اجرایی را میزان تأثیرگذاری رده‌های بالاتر حکومتی و نقش کلی شهرداری در ساختار اداری و اجرایی تعیین می‌کند. راهبرد ظرفیت‌سازی در شراکت‌های عمومی- خصوصی ردهٔ مرتبط با شهرداری، بر اهمیت درک محدودیت‌ها یا قیود و الزام‌های بستر عملکردی، به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه اهداف موردنظر هم دست‌یافتنی‌اند، هم دوام‌پذیر و موفقیت‌آمیز و پایدار، تأکید دارد.

□ ارتقای منابع انسانی

فصل ۱۱

ساخت و توسعهٔ منابع انسانی از اجزا و مؤلفه‌های حیاتی و اجتناب‌ناپذیر راهبرد موردنظر برای ایجاد شراکت‌های خدماتی است. این فصل، از چشم‌انداز شهرداری فاقد منابع کافی، به بررسی و واکاوی مجموعه مهارت‌های متعددی می‌پردازد که برای ایجاد شکل تازه‌ای از شراکت به نفع اقشار فقیر به وجودشان نیاز است، خواه خود به خود موجود باشند و خواه خریداری شوند. درک و شناخت گسترهٔ مهارت‌های مورد نیاز، به‌مثابه نوعی لیاقت درونی، خود به خود تعریف می‌شود. بیشتر شهرداری‌ها، حتی آنهایی که برخی از منابع را در خود دارند، فاقد مهارت‌های لازمی هستند که وجودشان برای رویارویی با چالش‌ها و کشمکش‌های تازه‌ای که بخش خصوصی و اجتماع‌های فقیر محلی با آنها دست و پنجه نرم می‌کنند، ضروری است. بدین ترتیب، مباحثی که در اینجا مطرح می‌گردند، به ارائه و معرفی مهارت‌هایی می‌پردازند که وجودشان برای رسیدن به شراکت متمرکز بر اقشار فقیر، مورد نیاز است. در عین حال که توسعهٔ منابع انسانی دارای تنوع‌ها و تفاوت‌های عمده‌ای در توافق یا آرایه‌بندی تصور شده و همچنین ظرفیت‌های موجود شهرداری خواهد بود، به هر حال به لیاقت‌ها و مهارت‌های تازه‌ای نیز برای شراکت‌های عمومی- خصوصی نیاز خواهد بود، و شهرداری‌ها می‌بایست از زمینه و بستر و همچنین تنوع این مهارت‌ها آگاهی داشته باشند. این امر تصمیم‌سازان را به تعیین اینکه در حیطهٔ داخلی به چه کاردانی‌هایی نیاز است، و کدامیک از مهارت‌ها را بهتر است از بیرون خریداری کرد، قادر خواهد ساخت. کانون توجه و تمرکز این فصل به‌طور مشخص بر مجموعه مهارت‌هایی است که اطمینان لازم را در این باره که شراکت‌ها به نیازهای اقشار فقیر خواهند پرداخت و با دیگر برنامه‌های کاهش فقر و محرومیت نیز هم‌سانی و هم‌گرایی دارند فراهم می‌سازند، و همچنین مهارت‌های مورد نیاز برای شریک‌سازی را می‌آموزد (آخر معمولاً

شرکت‌های خصوصی بزرگ‌مقیاس و کوچک‌مقیاس، شهرداری‌ها را در مظان این اتهام که از چگونگی شریک بودن آگاهی ندارند، قرار می‌دهند. این مباحث در چارچوب مهارت‌ها خلاصه شده است، و افزون بر این، توصیفی از روش‌شناسی‌های لازم برای توسعه و پایدارسازی و دوام مهارت‌های مذکور در شهرداری، به‌عنوان مکمل بحث درج گردیده است.

□ پشتیبانی از توسعه سازمانی

فصل ۱۲

شواهد به روشنی دال بر آن‌اند که هرچه ظرفیت شهرداری‌ها بیشتر باشد، شراکت نیز کارآمدتر خواهد بود. رویکرد شراکتی، این نیاز ضروری را که شهرداری می‌بایست نهادی با مدیریت صحیح و سازمان‌دهی درست باشد، تا توان ایفای نقش خود را در مدیریت و نظارت بر شراکت تأمین خدمات داشته باشد، از میان برنمی‌دارد. این عنصر از راهبرد مورد بحث درواقع بر ظرفیت سازمانی شهرداری متمرکز است. عنصر مذکور، جنبه‌های اصلی توسعه سازمانی را که برای ایجاد شراکت پایدار در بستر سازمانی به‌شدت بوروکراتیک و کسل‌کننده‌ای با شهرداری ارتباط می‌یابد ضرورت دارد، مدّ نظر قرار می‌دهد. در عین حال الزام‌ها و قیود سازمانی را به‌همراه پاسخ‌های لازم در زمینه‌های مدیریتی، سیستم‌ها، ساختارها و همچنین امور مالی، مورد بررسی و مذاقه قرار می‌دهد. افزون بر اینها، به بررسی دقیق رفتارها و طرز برخورد‌های مرتبط با شهرداری می‌پردازد. چه‌بسا چالش بنیادین و عمده و همچنین دگرگونی مورد نیاز برای برقراری شراکت‌های اثربخش و کارآیند، با توجه به ماهیت شهرداری‌ها و حوزه عملکردهای شهری مربوط به آنها در شهرهای در حال توسعه، همانا در حیطه رفتاری و نگرشی باشد. ایجاد و شکل‌دهی اعضا یا کادر پشتیبان صاحب‌منصبان و سیاستمداران و دولتمردان، نخستین گام در شکل‌گیری شراکت‌های عمومی - خصوصی مرتبط با شهرداری، و نیز در خلق و توسعه ظرفیت شهری به‌منظور ایجاد و پایدارسازی شراکت‌های عمومی - خصوصی کارآمد، به‌شمار می‌آید.

فصل ۱۳ خلاصه‌ای از این اطلاعات را در «چارچوبی برای عملکرد» به‌دست می‌دهد.

بخش ۱

اهداف تمرکز شراکت‌ها

کمک به کاهش فقر

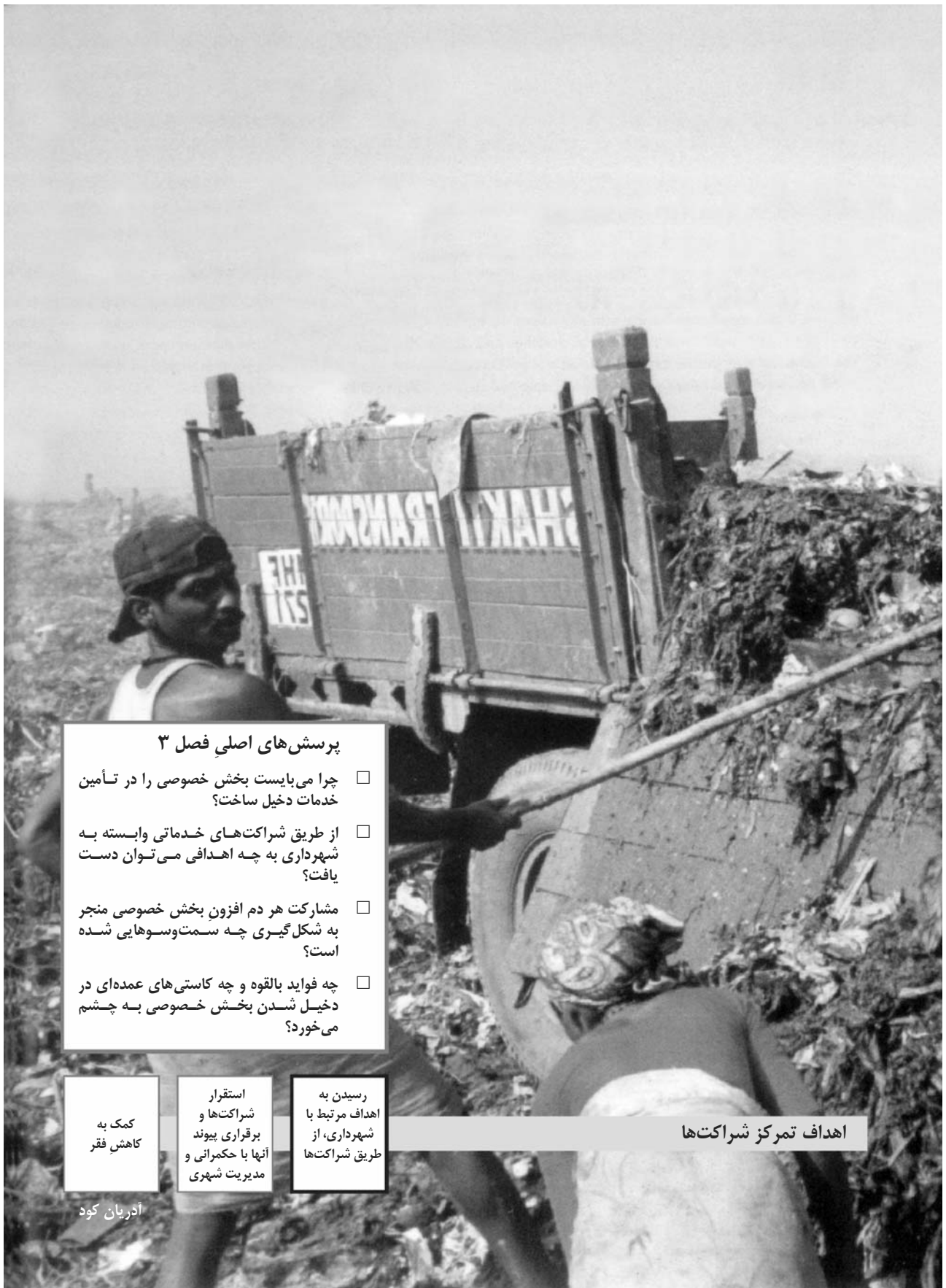
فصل ۵

استقرار شراکت‌ها و
برقراری پیوند آنها با
حکمرانی و مدیریت شهری

فصل ۴

رسیدن به اهداف مرتبط
با شهرداری، از طریق
شراکت‌ها

فصل ۳



پرنش‌های اصلی فصل ۳

- ☐ چرا می‌بایست بخش خصوصی را در تأمین خدمات دخیل ساخت؟
- ☐ از طریق شراکت‌های خدماتی وابسته به شهرداری به چه اهدافی می‌توان دست یافت؟
- ☐ مشارکت هر دم افزون بخش خصوصی منجر به شکل‌گیری چه سمت‌وسوهایی شده است؟
- ☐ چه فواید بالقوه و چه کاستی‌های عمده‌ای در دخیل شدن بخش خصوصی به چشم می‌خورد؟

کمک به
کاهش فقر

استقرار
شراکت‌ها و
برقراری پیوند
آنها با حکمرانی و
مدیریت شهری

رسیدن به
اهداف مرتبط با
شهرداری، از
طریق شراکت‌ها

اهداف تمرکز شراکت‌ها

آدریان کود

رسیدن به اهداف مرتبط با شهرداری، از طریق شراکت‌ها

جای شگفتی نیست که در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها هنوز به تغییر جهت به سمت مشارکت بخش خصوصی (PSP) مجاب و متقاعد نشده‌اند. چند دهه است که عده بسیاری به جمع‌آوری انبوهی از مقوله‌ها و موضوعاتی که به اندیشه کلی دخالت بخش خصوصی در فراهم‌سازی و تأمین خدمات پایه می‌پردازند، اقدام کرده‌اند. شواهد مطالعات موردی، مطرح می‌سازند که بخشی از تردید اشاره شده، بر پایه سنت و روال تاریخی است - گویی مختصر اشاره‌ای به «بخش خصوصی»، فوراً تصاویری را از انحصارها و فعالیت‌های آمیخته با استثمارگری پیش رو می‌نهد که در نهایت منجر به این شده‌اند که بخش عمومی مسئولیت خدمات پایه را بر عهده بگیرد. بخشی از تردیدها نیز از طریق اطلاعات نادرست، شایعه‌سازی‌ها و پنداشت‌ها و تصورات (گاه نادقیق) شکل گرفته‌اند. دیگر موضوعات دارای شالوده‌های سیاسی‌اند - همچون روی گردانی از تخصیص سهم عمده‌ای از بودجه‌های شهرداری و کاستن از توان تصمیم‌گیری‌ها. با همه اینها، پاره‌ای دیگر از موضوعات، عقیدتی یا ایدئولوژیک‌اند - بر پایه مخالفت بنیادین در برابر آزادسازی بازار و نیز در برابر گرایش‌های خصوصی‌سازی. البته به‌رحال پاره‌ای از تردیدها هم ناشی از عدم قطعیت‌هایی است که پیرامون هزینه‌ها و فواید درازمدت، به‌ویژه برای گروه‌ها و اقشار بی‌بهره و محروم، به چشم می‌خورند.

بدین منظور، شناساندن طیفی جامع و فراگیر از اهداف و دلایلی که برای مشارکت بخش خصوصی وجود دارند، و در نوشتارهای موجود به چشم می‌خورند، سودمند می‌نماید. طرفداری‌ای که بانک جهانی مطرح ساخته و در اختیار نهاده، خود منجر به غنای نوشتارهایی شده است که بر فواید مشارکت بخش خصوصی مؤکداً تصریح می‌کنند، موجب پراکنش و انتشار تجارب می‌شوند، و نیز موجب تجزیه و تحلیل (عمدتاً از لحاظ اقتصادی) تجربه مشارکت بخش خصوصی، چه در خدمات شبکه‌ای و چه غیرشبکه‌ای می‌گردند. این پیکره از اطلاعات، منبع عمده و پراهمیتی را برای ظرفیت‌سازی شهرداری تشکیل می‌دهد که در سرتاسر کتاب اغلب به آن ارجاع شده است. البته با وجود استثناهای برجسته و درخور توجه^(۱)، کماکان اشارات بس کوچکی نیز از کاستی‌های احتمالی و حوزه‌های بالقوه ناکامی بخش خصوصی، به‌ویژه در زمینه‌ای که به اقشار فقیر مربوط می‌شود، وجود دارد. در این هجوم شتاب‌زده به سمت راه‌حل‌های بخش خصوصی برای کاستی‌های خدماتی، چنین می‌نماید که بسیاری از مستندات، به‌جای اظهارات قطعی و معتبر درباره خطمشی، فاقد ترجیحات عقلانی‌اند. بسیاری از مستندات تبلیغاتی تولیدشده به‌دست اهداگران، مسائل را با خطمشی‌ها یا سیاست‌ها و نیز راه‌حل‌ها درمی‌آمیزند. دیگر دستورالعمل‌ها و ابزارهای به‌شدت در دسترس که برای کشورهای در حال توسعه تولید شده‌اند فوراً به این حیطه درمی‌افتند که چگونه می‌توان به مشارکت بخش خصوصی دست یافت، بدون هیچ توجیهی از اینکه چرا اصولاً مشارکت بخش خصوصی می‌تواند ضروری یا مطلوب باشد. برای آن دسته از صاحب‌منصبان شهرداری که برای نخستین بار به چنین راه مخاطره‌آمیزی پای می‌نهند، روند شفاف‌سازی و توجیه‌پذیری نه تنها برای درک فواید و مزایای دخالت بخش خصوصی حیاتی است، بلکه برای برجسته ساختن و نمایاندن مسائل و معضلاتی که ممکن است نیاز به تخفیف و ملایمت داشته باشند نیز چنین نقشی دارد.

از آنجا که هدف این کتاب مرجع کمک به شهرداری‌ها در ظرفیت‌سازی به‌منظور شکل دادن به شراکت‌های عمومی- خصوصی (PPPها) است که به نفع اقشار فقیر است، نقطه شروع مهم همانا تشخیص این نکته است که تردیدهای موجود درباره نقش بخش خصوصی ممکن است بر چشم‌انداز و ظرفیت حکومت محلی در ایجاد شراکت‌های کارآمد سایه بیندازد. بدین ترتیب گام اساسی عبارت است از در نظر گرفتن اینکه اصولاً چرا بخش خصوصی می‌بایست دخیل و درگیر این موضوع شود. این فصل به ترسیم خطوط کلی و رؤس معضلات شهرداری و همچنین موقعیت‌ها و اهداف امکان‌پذیر می‌پردازد، دلایل اصلی دخالت بخش خصوصی را به نمایش می‌گذارد، و برخی از عرصه‌های واکاوی نشده را نیز ارائه می‌کند. جزئیات این مباحثه، بخش تفکیک‌ناشدنی فصل‌های بعدی به‌شمار می‌آیند.

بحث یاد شده، با طیفی گسترده از چشم‌اندازهای مرتبط با دخالت بخش خصوصی، که با شرکت‌کنندگان توافق‌های شراکت‌های عمومی- خصوصی فراهم آمده‌اند، دنبال می‌شود. پرسش واحدی با هریک از پاسخ‌دهندگان در میان نهاده شد؛ و آن علت یا چرایی دخالت بخش خصوصی در تأمین خدمات بود. دیدگاه‌های پاسخ‌دهندگان، برخی از موضوعات مطرح شده در این فصل را به‌دست می‌دهد.

پیرا بند ۱-۳ چارچوب اهداف مرتبط با شهرداری



ناگفته نماند که کنار هم نهادن پیرایندهای ۲-۳ تا ۸-۳، درواقع تلاشی است به منظور نشان دادن دیدگاه‌های مختلف، از موضع محتاطانه یکی از تشکیلات غیردولتی (NGOها) گرفته، تا موضع مطمئن و دارای اعتمادبه‌نفس سرمایه‌گذار مربوط.

مسائل و معضلات خدماتی شهرداری‌ها

در کشورهای در حال توسعه، شهرداری‌ها با تکلیف و وظیفه‌ای حل‌ناشدنی مواجه‌اند؛ و این تقریباً قوی است که جملگی بر آن‌اند. سطوح کراراً بازگو شده کاستی‌های زیرساخت‌های شهری شواهد فراوانی را در سراسر جهان از بحران‌ها و چالش‌هایی که مدیران شهری با آنها روبرو هستند، به‌دست می‌دهند. البته زیرساخت‌های رو به تخریب و پس‌رفت و تأمین رو به کاهش خدمات، فقط نشانه‌های بیرونی بحران‌ها در مدیریت شهری‌اند، که طیفی از عوامل بیرونی و درونی اقتصادی، سازمانی و نهادی، اجتماعی، مردم‌شناختی و زیست‌محیطی به آنها دامن زده‌اند. شهری شدن شتابان در آسیا و امریکای لاتین، و به‌طرز فزاینده‌ای در کشورهای واقع در جنوب صحرای^۱ افریقا، برای مدیران شهرداری‌ها کاملاً شناخته شده است. افزایش یا رشد جمعیت شهری، فشار عمده‌ای را بر زیرساخت‌های موجود در مناطق اصلی که نقش هسته‌ای دارند وارد می‌سازد و تقاضا برای بهبود تأمین خدمات را در مناطق پیراشهری و حاشیه‌ای فاقد خدمات لازم پیش می‌کشد. زیرساخت‌های موجود، اغلب دوران شکوفایی و مرغوبیت‌شان سپری شده است. رشد اقتصادی رو به افول در بسیاری از بخش‌های جهان، حیطه مالی و سرمایه‌گذاری را با قیود و الزام‌هایی مواجه ساخته است. کاستی‌های مزمن و همیشگی منابع شهرداری‌ها - که خود ناشی از سوء مدیریت، بودجه‌های ناکافی یا مدیریت بیش از حد دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک) و ناکارآمد است - منجر به سیستم‌های دارای بار بیش از حد اضافه و تعمیر و نگهداری نشده گشته است. تأثیر هریک از عوامل برحسب زمینه و بستر آن متفاوت است، لیکن همه اینها دست به دست هم می‌دهند و معضل آشکارتر تأسیسات زیربنایی و خدمات رو به تخریب و زوال را وافی‌نمایانند، و درواقع بخشی فطری و اصلی از مسائل خدماتی مربوط به شهرداری به شمار می‌آیند.^(۲)

به هر شکل، مسائل شهری از چشم‌انداز اقشار تهی‌دست فقط در ناکافی بودن خدمات خلاصه نمی‌شود، بلکه این نیز هست که روندهای موجود در تخصیص منابع اغلب نتیجه‌شان به حاشیه رانده شدن اقشار فقیر و به طریق اولی دور ساختن آنان از فواید خدمات و زیرساخت‌های موجود بوده است. این تورش یا انحراف سیاسی ذاتی در عرصه تصمیم‌گیری درباره تأمین خدمات، با هیچ‌گونه افزایشی در سرمایه‌گذاری ثابت یا به کاراندازی سرمایه از بین نخواهد رفت، مگر اینکه سرمایه‌گذاری پیش‌گفته با سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و همچنین اختیاراتی همراه گردد که اطمینان لازم را از بهره‌مندی اقشار فقیر به وجود آورد.

توصیف معضلات شهرداری‌ها در حیطه خدماتی می‌تواند بس پیچیده باشد و درک و استنباط از معضلات خدماتی ممکن است در میان ذی‌سهم‌های مختلف، کاملاً متفاوت باشد. در تأمین و توزیع خدمات پایه (همچون آب‌رسانی، بهداشت و دفع فاضلاب و خدمات مربوط به مقوله ضایعات جامد)، عوامل مشخصاً بخشی‌گوناگونی، به‌همراه قیود محدودیت‌های تقاضا و تأمین، اغلب منجر به تغییر ماهیت معضل و مسئله می‌شوند. این گونه است که درک و شناخت پیچیدگی مسئله مبتلا به، خود پایه و اساسی است که منجر به وضوح و شفافیت در تبیین هدف‌ها، و درک و شناختی گسترده‌تر از فوایدی که بخش خصوصی با خود دارد، می‌شود. با این همه، بسیاری از شهرداری ظرفیت محدودی برای تجزیه و تحلیل و تبیین درست و روشن مسائل کالبدی و نهادی دارند، و بسیاری‌شان هم شیوه‌هایی را که کاربران‌شان با مسائل خدماتی مواجه می‌گردند، نادیده می‌انگارند. همین فقدان مهارت لازم، در نهایت تأثیر خود را بر تصمیم‌گیری و ایجاد راه‌حل‌های مناسب نمایان خواهد ساخت.

1. Sub-Saharan

پیرایند ۲-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

دیدگاه یک شهردار

هنگامی که عهده‌دار تصدی سمّت شهردار کاتماندو در نپال شدم، به مردم قول دادم که شهر را بازسازی و احیا خواهم کرد. دستاوردها زیاد هستند، لیکن هنوز بسیاری از کارها باقی است. به‌رغم تلاش‌های پیوسته «منطقه کلان‌شهری کاتماندو» (KMC)، همه ما می‌بایست در این چالش دخیل شویم، و در این میان بخش خصوصی - رسمی و غیررسمی- نقشی دارد که باید آن را ایفا کند. کلان‌شهر کاتماندو این را تشخیص داده و اخیراً خط‌مشی را در پیش گرفته است تا به ترویج و تشویق شراکت عمومی- خصوصی بپردازد. این تصمیم‌گیری بس اهمیت داشته است. ببینیم چرا.

نپال هنوز کشوری روستایی به‌شمار می‌آید، که بیش از ۸۰ درصد جمعیت آن در سکونتگاه‌های پراکنده‌ای زندگی می‌کنند که بسیاری‌شان دورافتاده‌اند و دسترسی به آنها دشوار. جمعیت یاد شده هر ساله با ۲/۵ درصد رشد افزایش می‌یابد ولی با این حال زمین مناسب و مطلوب برای تغذیه این شمار فزاینده جمعیت نان‌خور، بس اندک است. حاصل این امر، مهاجرت به مناطق شهری، آن هم در مقیاسی بی‌سابقه بوده است. جمعیت این شهر در سال ۱۹۹۱ تقریباً ۴۲۰ هزار نفر بود، اما امروزه از ۷۵۰ هزار نفر هم فراتر رفته است. طی ده سال گذشته، جمعیت شهر در هر سال از حدود ۶ درصد نیز فزون‌تر شده، و تقاضا برای خدمات شهری سر به فلک کشیده است.

چه کسی قرار است این خدمات را فراهم آورد؟ پیش‌ترها که کشور نپال سلطنتی بود، این خود در زمره مسئولیت‌های حکومت مرکزی قرار داشت، لیکن با بازگشت سیاست چندحزبی در سال ۱۹۹۱، حکومت این کشور سیاست تمرکززدایی را در پیش گرفته است، که برطبق آن، شهرداری‌ها هردم بیشتر می‌بایست عهده‌دار وظیفه بی‌مزد و منت مدیریت مناطق شهری شوند. چنین وظیفه‌ای بس سترگ و دور از واقعیت نیست اگر گفته شود که بیشتر شهرداری‌ها در کشور نپال در نوعی حالت بحران دائمی به سر می‌برند. کاتماندو هم در این میان مستثنا نیست. همین که دست به ترمیم و مرمت جاده‌ای می‌زنیم، یا زهکشی انجام می‌دهیم، یا لوله آب ترکیده‌ای را تعمیر می‌کنیم یا به اصلاح روشنایی خیابانی می‌پردازیم، درست در همان حوالی چیز دیگری نیاز به توجه دارد، که عرض‌اندام می‌کند. زیرساخت‌های مان نیز کهنه و ناکافی‌اند، و به نگهداری و حفاظت دائمی نیاز دارند. و چون هردم از این باغ بری می‌رسد، روز به روز مردمان بیشتری سر بر می‌آورند، با تقاضا برای خدمات جدیدتر، در مناطقی که زمانی دشت و هامون بودند و دیری نخواهد پایید، که به جنگلی از سیمان و بتن بدل شوند. پس «چه باید کرد»؟

ما به زودی دریافته‌ایم که بودجه اسفبار و منابع حقیر کارکنان مان آن قدری نیست که توان مواجهه با چالش مذکور را داشته باشد. دور و بر ما به‌تمامی مردم در حال ساختن خانه‌اند، شرکت‌ها دارند به ساخت‌وساز دفاترشان می‌پردازند، و توسعه به‌طور کلی در جریان است. پس چرا همین مردم نباید در خدماتی که مورد نیاز خودشان است سرمایه‌گذاری کنند؟ چرا تشویق‌شان نکنیم که به هر حال آنان نیز در این مسئولیتی که بخش عمومی به تنهایی توان تحمل آن را ندارد، سهیم شوند؟ چنین چیزی خجالت ندارد که شهرداری‌ها نمی‌توانند همه کارها را خودشان انجام دهند. البته که ما می‌بایست به مدیریت بپردازیم، ولی این بدان معنا هم نیست که تمام خدمات را خودمان تدارک ببینیم و فراهم سازیم. درواقع می‌بایست ما به‌مانند رهبر ارکستر بزرگ و متنوعی باشیم که نوازندگان آن را تمام بخش‌های گوناگون جامعه تشکیل می‌دهند. موضوع چالش برانگیز اصلی، تصمیم‌گیری در این باره است که چه قطعه موسیقی‌ای نواخته شود، اطمینان لازم به دست آید که تمام سازها کوک‌اند و با یکدیگر هماهنگی دارند، و اینکه صدای فلوت کماکان می‌تواند در میان صداهای بسیار بلند سازهای بادی به گوش رسد.

در سال ۲۰۰۰، شورای کلان‌شهر کاتماندو، مشارکت بخش خصوصی را به تصویب رساند؛ و آن خط‌مشی شراکت خصوصی-عمومی در کاتماندو بود. این خود از تصمیم‌های تعیین‌کننده و به‌نوعی نیز سنگ‌بنای دوران تازه مدیریت شهری در پایتخت به‌شمار می‌آمد. بخش خصوصی، هم‌سو با این خط‌مشی، به‌شکلی فعال در تهیه و تدارک خدمات شهری درگیر و دخیل شده است و تأثیر این امر را می‌توان در بهبودهای آشکار در کیفیت و کارایی محیط زیست شهری مشاهده کرد. آنچه را که بخش خصوصی در سال‌های اخیر انجام داده است، می‌توان چنین برشمرد:

- مدیریت ترمینال‌های اتوبوس را به دست گرفته است و به‌زودی به سرمایه‌گذاری به‌منظور گسترش امکانات آن خواهد پرداخت؛
 - به‌مثابه بخشی از زیباسازی شهر، به‌منظرسازی دست زده و مدیریت فضاهای باز را در سرتاسر شهر عهده‌دار شده است؛
 - به جمع‌آوری زباله از طریق طرح‌های نوآورانه‌ای پرداخت، که اجرای آنها را اقشار و گروه‌های کاربران بومی به شکلی خودمختی برعهده داشتند؛
 - مبنایی نظام‌مند برای پارک خودرو درانداخت و وجوه آن را نیز جمع‌آوری کرد؛
 - شروع به جمع‌آوری مبالغ ویژه ثبت وسایل نقلیه کرد؛ و
 - مدیریت پل‌های ویژه عابران پیاده را عهده‌دار شد، با این قول و تعهد که دست به ساخت پل‌های بیشتر به‌منظور ایمنی عابران پیاده، در محیطی که با افزایش روز به روز شمار وسایل نقلیه موتوری روبه‌روست، بزند.
- افزون بر اینها، مشخصه‌های شراکت عمومی - خصوصی از این جنبه‌ها مورد بحث‌اند:
- مدیریت بر بازارها؛
 - ساخت و اجرای کشتارگاه؛
 - ساخت و اجرای ایستگاه یا مرکزی برای کمپوست کردن و انتقال مواد زائد جامد؛
 - مرمت و نگهداری از ناوگان وسایل نقلیه کلان‌شهر کاتماندو؛
 - اجرای خدمات نقلیه به‌صورت تراموا، به‌عنوان توسعه خدمات موجود؛
 - ساخت و اجرای پارکینگ خودرو و مراکز خرید زیرزمینی در مرکز شهر؛ و
 - ساخت و اجرای یک مرکز فرهنگی.

آنچه تاکنون به دست آمده است، نشان از تجربه‌ای مثبت دارد. اعتماد متقابل میان بخش عمومی و خصوصی رو به رشد نهاده است، و من پیش‌بینی می‌کنم که در آینده خدمات هرچه بیشتری به‌مثابه اقدامات شراکت عمومی - خصوصی با این شراکت‌ها مدیریت خواهند شد. من بر این باورم که درس‌های فراگرفته شده از کاتماندو می‌تواند در دیگر مناطق نپال نیز به کار گرفته شود - که چنین چیزی هم‌اکنون رخ داده است- و به‌علاوه برای دیگر کشورهای آسیایی نیز اعمال‌شدنی است.

کیشاو استاپیت، شهردار کلان‌شهر کاتماندو

اهداف خدماتی مربوط به شهرداری

جای شگفتی نیست که فراوانی و تعدد مسائل خدماتی مربوط به شهرداری، و دیدگاه‌های مختلف و متنوع موجود درباره مسائل مذکور، منجر به دسته‌بندی اهداف و اولویت‌هایی که هریک به دستور کار مربوط می‌شوند، و همچنین وضعیت و ظرفیت ذی‌نفعان یا ذی‌سهم‌ها می‌گردد. به‌منظور تعیین اینکه آیا شراکت خاص و معینی موفقیت‌آمیز بوده یا به نیازهای خدماتی مرتبط با شهرداری پرداخته است یا نه، ضروری است نیازهایی که می‌بایست مورد رسیدگی قرار گیرند تعریف شوند و اهداف نیز مورد قبول واقع گردند. اهدافی که با توجه به یک مقصد انتخاب‌شده مشخص، همچون «کارایی بهبودیافته» تشریح شده‌اند، فقط توصیفی محدود را از آنچه که ذی‌نفعان در شهرداری امید رسیدن به آن را دارند، به‌دست می‌دهند. اهداف مورد بحث درواقع پاسخگوی مقوله‌های راهبردی و همچنین عملی خواهند بود و در قالب اصطلاحات مختلفی تبیین خواهند شد. دیگر اینکه اینها در طول زمان تغییر خواهند کرد، و این تغییر معمولاً هنگامی صورت می‌گیرد که ظرفیت افزایش می‌یابد. این اهداف، در میان گروه‌ها و اقشار گوناگون ذی‌نفعان، شکل‌های متفاوتی به خود می‌گیرند؛ که از این دست‌اند اقشار شهری فقیر (همچون مصرف‌کنندگان، یا تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات)، مدیران و مجریان شهرداری و سیاستمداران، نمایندگان دولت و کارگزاری‌های غیرداخلی (همچون اهداگران و NGOها). هیچ‌گاه چنین نیست که فقط یک هدف شهری مرتبط با شهرداری وجود داشته باشد و بس؛ و مسلماً هیچ هم محتمل نیست که راه‌حلی یگانه و واحد بتواند پاسخگوی نیازها و خواسته‌های تمامی ذی‌سهم‌ها باشد.

به‌منظور بازنمایاندن طیف اهداف خدماتی ممکن مربوط به شهرداری، در چارچوب‌بندی خاصی (که پیرامند ۱-۳ آن را نشان می‌دهد)، کوشش شده است اهداف امکان‌پذیر مختلفی که به طیفی متشکل از ذی‌نفعان گوناگون مربوط می‌شود، در کنار یکدیگر ذکر گردند. در رأس چارچوب مذکور، هدف اصلی حکمرانی شهری جای دارد - که همان ایجاد مکانی بهتر برای زندگی همگان است. اهداف مشخص‌تر ذی‌سهم‌های بالقوه، در بخش‌هایی از این قبیل - که در ادامه می‌آیند - دسته‌بندی شده‌اند:

- اهداف اقتصادی (ارتقای کارآمدی و تولید رشد اقتصادی شهری)؛
- اهداف مالی (ایجاد سرمایه‌گذاری ثابت پولی؛ یا خطر واگذاری و انتقال)؛
- اهداف سیاسی (نمایاندن اجزا و مؤلفه‌ها و حفظ قدرت در تخصیص منابع)؛
- اهداف کالبدی / زیست‌محیطی (بهبود کیفیت محیط زیست شهری)؛
- اهداف اجتماعی (بهبود بخشیدن به اوضاع معیشتی و ایجاد برابری هرچه بیشتر در تدارک و تأمین خدمات)؛ و
- اهداف نهادی (بهبود و ارتقای ظرفیت محلی به‌منظور مدیریت و حکمرانی بر شهر).

از همه مهم‌تر اینکه چارچوب یاد شده دربردارنده اهداف مشخص اجتماعی یا معیشتی افراد و خانوارهای تهی‌دست است: دسترسی بهتر به خدمات ارزان‌قیمت و در حد استطاعت، صرف زمان کمتر برای جمع‌آوری آب، هرچه کمتر شدن بیماری‌های ناشی از آب آلوده و فضولات انسانی و حیوانی، از طریق دسترسی بهتر به اشتغال و نیز امنیت شغلی. این چارچوب در عین حال مشتمل بر اهداف کارگزاری‌های غیرداخلی نیز هست: مثلاً همچون هدف توسعه پایدار و برابر و نیز سالم از منظر زیست‌محیطی، و آشکال شفاف‌تر و مسئولیت‌پذیرتر حکومت محلی؛ و هدف معین سازمان غیردولتی (NGO) مبنی بر خدمات مساوات‌طلبانه برای اقشار تهی‌دست.

در عین حال که این طیف گسترده اهداف مربوط به شهرداری ممکن است بلندپروازانه و به‌نوعی آرمان‌گرایانه باشد، چنین رویکرد همه‌جانبه‌نگری به شهرداری‌ها یاری می‌رساند تا اهداف را دقیقاً بشناسند و آنها را اولویت‌بندی کنند. از این طریق، مشاهده اینکه بسیاری از اقدامات پیشگامانه گذشته فقط بر بخشی از اهداف مربوط به شهرداری متمرکز بوده‌اند - و نه همه آنها - نیز امکان‌پذیر شده است. با تأکیدی که بر نیاز به سرمایه‌گذاری پولی بیشتر و بهبود کارایی به‌منظور مواجهه با اهداف زیست‌محیطی و کالبدی در تأمین خدمات صورت گرفته است، تلاش‌ها به سمت اهداف اقتصادی و مالی، تورش یا خمش داشته‌اند. آشکال سنتی شراکت‌های عمومی - خصوصی اولویت را به چنین اهدافی داده‌اند، حال آنکه هدف‌های اجتماعی، سیاسی، و نهادی نیز جنبه‌هایی همان‌قدر پراهمیت در تأمین خدمات پایدار و پُردوام به‌شمار می‌آیند.

پیرابند ۳-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

دیدگاه یکی از مجریان

با موضوع دخیل شدن بخش خصوصی، شهرداری‌ها معمولاً دلواپس اطمینان از تغییرات و همچنین سرعت بخشیدن به آنهایی هستند که به باورشان در تأمین آب و خدمات زهکشی و بهداشتی ضرورت دارند. برخی از شهرداری‌های جهان، خدماتی عالی را برای مشتریان و کاربران‌شان تدارک می‌بینند. با این حال، بسیاری از آنها نیز واقفاند که به کاستی‌ها و نقطه‌ضعف‌هایی دچارند که مانع تأمین کافی خدمات می‌شوند، که از آن جمله‌اند: دیوان‌سالاری (بوروکراسی)، الزام‌ها و محدودیت‌های مالی، مداخله‌های کمرشکن سیاسی، و نظایر اینها.

[شرکت فرانسوی تأمین آب با نام] اوندئو - لیونز دزو («سوئز لیونز دزو» سابق) طی قراردادهای گوناگون با شهرداری‌های بزرگی چون بوئنوس آیرس، کازابلانکا، آتلانتا، سانتیاگو و جاکارتا، و همچنین شهرداری‌ها و دیارتمان‌های دولتی کوچک، نشان داده است مادامی که هر دو شریک در شراکت (عمومی و خصوصی) کاملاً به این شراکت تعهد داشته باشند، می‌توان بر قیدوبندهای اشاره شده فائق آمد.

شریک خصوصی کارآمد و با تجربه، تحت شرایط پیش گفته می‌تواند ارزش افزوده مطلوب و موردنظر را برای شراکت، به همراه آورد. درواقع می‌تواند:

- فرهنگ تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری را بر پایه اصول کسب‌وکار، و نه بر پایه ملاحظات سیاسی یا دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک) شکل دهد؛
- با به‌کارگیری و انجام برنامه‌های آموزشی جامع و فراگیر، و همچنین عرضه و ارائه نظام‌های مدیریتی اجرایی، انگیزه لازم را در کارکنان به‌وجود آورد و آنان را توانمند سازد؛
- کارکنان را با رویکرد متمرکز بر مشتری یا کاربر، هم‌سو و هماهنگ گرداند؛
- حق انتخاب‌هایی نوآورانه و جایگزین را در تأمین خدمات برای اجتماع‌های محلی کم‌درآمد به وجود آورد؛ و
- به‌روموری پایداری را از طریق انجام روندهای مقرون‌به‌صرفه، و همچنین از طریق تزریق بودجه برای سرمایه‌گذاری پولی ضروری، برقرار سازد.

تزریق پول و سرمایه خصوصی مسلماً جزو تمایل‌های عمده بسیاری از شهرداری‌ها به‌شمار می‌آید. هدف آنها درواقع جمع‌آوری و تمرکز منابع مالی به‌منظور سرمایه‌گذاری پولی در خدماتی همچون جاده‌ها و پارک‌هاست، که عایدی مستقیمی را جذب نمی‌کنند و بدین ترتیب نمی‌توان «پول‌شان را به مصرف معینی رساند.»^۲

در میان الگوهای گوناگون مشارکت بخش خصوصی، کارآمدترین‌شان دادن امتیازنامه است؛ کارور یا گرداننده خصوصی می‌تواند با تصمیم‌گیری روزانه در مورد اینکه چگونه می‌تواند بین هزینه‌های سرمایه‌گذاری مالی و اجرایی داوری کند، به بهینه‌سازی هزینه کلی می‌پردازد. حاصل آن است که عامل یا کارور خصوصی از طریق این بهینه‌سازی انجام خدمات، خواهد توانست منابع مالی را پُربارتر سازد و بدین ترتیب برنامه سرمایه‌گذاری پولی دست‌یافتنی را فزونی بخشد. به‌عنوان مثال، آگواس آرچنتیناس، گرداننده بوئنوس آیرس که مدیریت آن را اوندئو برعهده دارد، در هر سال حدود ۲۰۰ میلیون دلار آمریکا سرمایه‌گذاری کرد، که این خود ۴۰ درصد عایدی را برای شرکت به همراه داشت.

الگوی خصوصی‌سازی، در مقام مقایسه، تلویحاً بدین مفهوم است که اپراتور یا گرداننده می‌بایست دارایی‌های موجود را خریداری کند، یا به پرداخت هزینه جواز، ازجمله در شبلی یا چند شرکت آمریکایی یا واقع در اروپای مرکزی، بپردازد. در این مورد خاص، اپراتور می‌بایست برای هزینه سرمایه‌گذاری‌های گذشته، که دیگر موجب هیچ‌گونه بهبودی در خدمات جاری و آینده نخواهد شد، برای مشتریان صورت‌حساب بفرستد.

تغییرات ایجاد شده در خدمات متمرکز بر مشتری یا دارای سمت‌وسوی کسب‌وکار، هنگامی بسیار تسهیل می‌گردد که خدمات رفاهی خصوصی همچون اوندئو که بیش از ۱۱۰ میلیون نفر از مردم را تأمین می‌کند، می‌توانند مهارت‌ها و تجارب‌شان را از قراردادهای گوناگون سرتاسر جهان، با خود به همراه آورند و اضافه کنند. بدین ترتیب، اوندئو دارای مهارت‌های گسترده‌ای است که خاستگاه‌شان شبکه‌ای است از متخصصان در زمینه‌های تدارک خدمات آبرسانی برای اجتماع‌های محلی کم‌درآمد. شرکت‌های خصوصی بی‌تجربه مسلماً با دشواری‌های فراوان و عمده‌ای در فراهم ساختن خدمات کافی و در عین حال ارزان در حد استطاعت به این‌گونه اجتماع‌های محلی، که نمایانگر نسبت بالایی از جمعیت‌های متنوع کلان‌شهری‌اند، مواجه خواهند شد.

برقراری چنین شراکت‌هایی با شرکت‌های خصوصی کاردان و مجرب، نیازمند چارچوب تنظیمی و سامان‌دهنده سالمی است. در عین حال نیازمند پاداش‌های منصفانه و همچنین برقراری توازن روشن و مناسب مخاطره‌ها بین احزاب گوناگون است. این خود بدان معناست که مصرف‌کنندگان، تصمیم‌گیران و شریک خصوصی به‌تمامی می‌بایست راضی و خشنود باشند.

ژان-پییر ماس، مجری عملیاتی، مدیریت آب ژوهانسبورگ

(JOWAM)

1. Ondeo-Lyonnaise des Eaux (formerly Suez Lyonnaise-des-Eaux)
2. ringfenced

فرصت‌ها یا موقعیت‌های مرتبط با شهرداری

مدیران شهرداری، گزینه‌های چندانی را برای برآورده ساختن اهداف یاد شده، فراروی خود ندارند. هدف حکومت شهری متناسب به شهرداری در گذشته، در تأمین خدمات به‌شکلی تقریباً انحصاری در سازمان و تشکیلات خود شهرداری بود. برخی چه‌بسا اجتماع‌های محلی و سازمان‌های غیردولتی (NGOها) را قادر به دخالت در تأمین خدمات ساخته باشند تا شکاف‌های موجود در تأمین خدمات برای مناطق کم‌درآمد به نوعی پُر شوند، لیکن نقش بخش خصوصی رسمی در عملکردها و وظایف وابسته به شهرداری حضور و نمودی نداشت و درون‌ریز سرمایه از منابع غیرداخلی نیز به کمترین میزان ممکن بود.

حال چه چیز تغییر کرده است، که کنشگر جدید را قادر به ورود به حیطه تأمین خدمات مربوط به شهرداری می‌سازد؟ به هر حال به‌رغم نقش حیاتی کمک‌کنندگان انگلیسی - آمریکایی در ترویج این چرخش به سوی بخش خصوصی، روندهایی چون «جهانی‌سازی»^۱ و «بومی‌سازی»^۲ هر دو در زمره عوامل اصلی تأثیرگذار بر دستورکار جدید مربوط به شهرداری بوده‌اند. با توجه به اینکه روندهای جهانی‌سازی می‌توانند تا رسیدن به کنشگران وابسته به شهرداری مدت زمانی طول بکشند، در بسیاری از کشورهای جهان روندهای بومی‌سازی، هم دارای توانمندی‌های لازم بوده‌اند و هم اجتناب‌ناپذیر. تغییر خط‌مشی مربوط به دموکراتیزه کردن و تمرکززدایی در رده‌های حکومتی محلی، که در دهه ۱۹۸۰ پا گرفت، در اوایل دهه ۱۹۹۰ کماکان ادامه داشت. حکومت‌های ملی (که غالباً تحت فشار نیروها و کارگزاری‌های توسعه برای هرچه نزدیک‌تر ساختن حکومت به مردم قرار داشتند)، به روند سپردن مسئولیت و دادن اختیارات هرچه بیشتر به حکومت محلی دامن زدند. در بسیاری از نقاط جهان شکلی از حکمرانی محلی که تمام بخش‌های جامعه را دربرمی‌گیرد، جای روال‌های سنتی از بالا به پایین را در تصمیم‌گیری و همچنین در دست داشتن و مهار بودجه‌بندی، گرفته است.

روند تمرکززدایی دارای شکل‌های گوناگون و مفاهیم به‌شدت متفاوتی است: از منتها درجات حکومت ایالتی کراالا^۳ در هندوستان گرفته (که شعار آن «برنامه‌ریزی برای مردم و به‌دست مردم» است)، تا فرایندهای تمرکززدایی در نپال، که در آنها سپردن اختیارات لزوماً با تخصیص منابع مالی و کنترل آن همراه نبوده است. با این حال، همین روند هم خود موجب دگرگونی وضعیت شهرداری‌ها، موقعیت برخی از تصمیم‌گیری‌ها در مورد عملکردهای مرتبط با شهرداری، و به‌همراه آن ظرفیت کنشگران جدید به‌منظور نزدیک شدن به تأمین خدمات مربوط به شهرداری، آن هم به شیوه‌های جدید شده است. البته روند تمرکززدایی به هر حال چنین نبوده است که فقط مسئولیت‌ها و فرصت‌های فزاینده‌ای را برای شهرداری‌ها به همراه داشته باشد. در بیشتر موارد - اگر نگوییم همه موارد - این امر منجر به کمبودهای مالی شدید نیز شده است. بدین ترتیب، نقش تغییر یافته شهرداری به‌شدت با تضعیف بنیه مالی ارتباط تنگاتنگ پیدا می‌کند. شهرداری‌ها به ناگزیر به وضعی درگلیته‌اند که در آن، آزمون دوباره شیوه‌های تأمین خدمات ذی‌ربط نه فقط مطلوب است بلکه ضروری و واجب نیز هست.

مقارن با اینها، روند جهانی‌سازی منجر به افزایش‌های عمده‌ای در روان شدن سرمایه خصوصی در عرصه بین‌المللی به سوی کشورهای در حال توسعه شده و بخش خصوصی را در مقام کنشگری اصلی در اقتصاد کشورهای در حال توسعه معرفی کرده است.^(۴) چرخش از توسعه مبتنی بر کمک خارجی به سمت رشد اقتصادی با دارایی خصوصی بدین علت رخ نموده که بسیاری از دولت‌ها به وضع کردن اقتصاد هرچه بیشتر جهت‌دهی شده به سمت بازار پرداخته‌اند، و نیز بدین علت که بسیاری از حکومت‌های ملی نوعی نظام تجاری آزاد^۴ و همچنین نوعی استقبال از سرمایه‌گذاری خارجی در پیش گرفته‌اند. در عین حال که مطرح کردن این پرسش کماکان ضرورت دارد که هدف این افزایش سرمایه خصوصی چه مناطقی بوده است، لیکن آشکار می‌نماید که چنین چرخشی در

1. globalisation
2. localisation
3. Kerala
4. liberated trade regime

منابع مالی، با موضوع ظرفیت همراه نبوده است. به‌رغم فرصت‌های پیش‌آمده در زمینه جهانی‌سازی و افزایش جدی‌شدن سرمایه خصوصی، جای شگفتی نیست که ضعیف‌ترین نهادها معمولاً در حاشیه و فرع این قبیل امکان‌ها قرار می‌گیرند.^(۴) درواقع آن دسته از شهرداری‌های به‌شدت کمبوددار که بیش از همه از تمرکززدایی متأثر شده‌اند، در عین حال همان‌هایی هستند که کمتر از همه احتمال دارد سرمایه بخش خصوصی را جذب کنند، یا بتوانند از نردبان پشتیبانی بر اثر مشارکت بخش خصوصی، همان نردبانی که کارگزاری‌های خارجی گوناگون اغلب آن را پیش پا قرار می‌دهند، بالا روند. از آنجا که کمک‌های اهدایی معمولاً همکاری فنی برای تقویت نهادی—و بدین ترتیب پشتیبانی به‌منظور استفاده هرچه کارآمدتر از بودجه را نیز—با خود به همراه دارند، بودجه‌های بخش خصوصی بیشتر اوقات با توسعه ظرفیت، که برای تقویت سازمان‌های دولتی مسئول تصمیم‌گیری و هماهنگی نقشی ضروری دارد، همراه نبوده است.

فواید

با این همه، در چنین بستر و زمینه‌ای — که با افول منابع حکومت محلی و توان بالقوه افزایش سرریزهای سرمایه خصوصی همراه است— برخی از شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه، در موقعیت مهجور و ناشناخته‌ای قرار می‌گیرند. برخی نیز بدون توجه به ظرفیت، تشخیص داده‌اند که اکنون ممکن است به‌عنوان اینکه چگونه در شهرداری به تأمین خدمات بپردازند، حق انتخاب داشته باشند. برخی هم افزون بر آن دریافته‌اند که خودشان قرار نیست در این میان تقلا و کشمکش کنند، لیکن می‌بایست بیندیشند که چگونه می‌توان رویکردهای گذشته را سمت‌وسویی دوباره داد. در دست داشتن تعریفی تازه از نقش بخش‌های خصوصی و عمومی، و مشخصاً پانهادن بخش خصوصی به عرصه تأمین خدمات پایه، توان یافتن راه‌حل‌های تازه را برای مسائل و معضلات کهنه، به شهرداری‌ها می‌دهد.

حال، فوایدی که بخش خصوصی در تأمین خدمات با خود به‌همراه می‌آورد چیست؟ مقوله مشارکت بخش خصوصی رسمی در خدمات مربوط به شهرداری، جدای از این مشاهده که بیشتر شهرداری‌ها توفیق چندانی در تأمین خدمات برای مردم نداشته‌اند، بر پایه این اعتقاد است که بخش خصوصی رسمی ظرفیت مالی و اقتصادی و مدیریتی ذاتی و تفکیک‌ناپذیری در خود دارد و بدین ترتیب دارای جایگاه بهتری نیز در تأمین خدمات شهری است.

با وجود طیف گسترده اهداف مرتبط با شهرداری، که در اینجا پیش‌تر به آنها اشاره و پرداخته شد، همه مقامات شهرداری — به‌جز عده‌ای بس‌قلیل— تصریح خواهند کرد که عمده محدودیت و قیدی که با آن مواجه بوده‌اند، فقدان منابع مالی کافی بوده است. درواقع، عده‌ای تصریح خواهند کرد که این تنها قید و محدودیت آنان در دستیابی به اهدافشان بوده است. همان‌گونه که بسیاری از مدیران نیز شاهد بوده‌اند، واقعیت خشک و سخت و بی‌روح موجود، همانا فقدان پول کافی برای محافظت و گسترش خدمات و زیرساخت‌ها و منطبق ساختن آنها با نیازهای شهر است. بخش خصوصی در عرصه بین‌المللی، فرصت و موقعیت‌هایی را برای دسترسی هرچه بیشتر به نقدینگی به‌منظور سرمایه‌گذاری بسیار لازم در زیرساخت‌ها به‌وجود می‌آورد. برخی از توافقات، با دخیل شدن بخش خصوصی در صنایع شبکه‌ای، همچون تأمین آب یا آب‌رسانی، می‌تواند منجر به تزریق بودجه‌ای شود که با حضور شرکای خصوصی در دسترس قرار گرفته است. به‌هرحال اعتماد بین‌المللی به نقش بخش خصوصی در فراهم‌سازی خدمات پایه چنان زیاد است که خود تعهد به این روند می‌تواند باب حضور نقدینگی‌های دیگری را نیز بگشاید. شواهد به دست آمده از مطالعات موردی به‌روشنی نشان می‌دهند که پشتیبانی از سوی بانک جهانی و همچنین اینتر-امریکن بانک، به‌عنوان نمونه، خود مقید و مشروط به نقشی پذیرفته شده برای بخش خصوصی بوده است. ولو چنین چیزی ضمانت هم داشته باشد [که در صورت کارکرد نادرست، متوقف گردد]، به هر حال پول همان دلیل و علتی است که بسیاری از اقتصاددانان و خزانه‌داران و کارشناسان امور مالی، چشم‌انداز کلی دخیل شدن بخش خصوصی در امر زیرساخت‌ها را چنین جذاب دانسته‌اند.

اعتماد بین‌المللی که با دخیل شدن بخش خصوصی همراه است، به احتمال زیاد با کارآمدی اقتصادی‌ای که تصدی‌های خصوصی معمولاً برای تلاش‌های‌شان به ارمغان می‌آورد، پیوند خورده است. تا حدی هم، اکثر چیزهایی که به‌عنوان فواید مشارکت بخش خصوصی برشمرده شده است (مثلاً مدیریت بهتر بر پرسنل و کسب‌وکار، و همچنین فناوری‌ها و مهارت‌های فنی)، هرکدام از اساس به افزایش کارآمدی اقدامات اجرایی کمک می‌کند. برخی این بحث را مطرح می‌سازند که خود چنین فوایدی فرعی‌اند - و اگر منجر به اقدامات سودمند و کارآمد نمی‌شدند، اصلاً جای دنبال کردن نداشتند. با این همه، مدیریت عالی و مهارت‌ها و فناوری‌هایی که بخش خصوصی عرضه می‌دارد، در صورتی که به‌درستی ساختاربندی شوند، می‌توانند نقشی محوری در انجام پاره‌ای از اهداف توانمندسازی نهادی داشته باشند؛ و چنانچه تمرکز دقیق صورت گیرد، مهارت‌ها و ظرفیت بخش خصوصی در ایجاد راه‌حل‌های تازه (از طریق اقدامات پیشگامانه توسعه‌ای و پژوهشی) می‌تواند منجر به گزینه‌هایی مبتکرانه و نوآورانه به‌منظور ارائه به مناطق کم‌درآمد گردد.

فراتر از این درک آسان از فواید مستقیم مشارکت بخش خصوصی، باید به مجموعه فواید غیرمستقیمی نیز که عمدتاً هم اقتصادی و مالی‌اند، اشاره کرد. به عنوان مثال، غالباً چنین مطرح شده است که کاهش مصرف عموم از خدمات پایه و زیرساخت‌ها نقدینگی‌های عمومی را برای هزینه کردن در رفاه و آسایش آزاد خواهد ساخت، و اینکه تزریق سرمایه بخش خصوصی به اقتصاد ملی و شهری موجب رشد اقتصادی شهری می‌شود و جنبه‌های مؤثر توزیعی فرعی نیز به‌وجود می‌آورد. این فواید هنگامی که درهم آمیزند و یک‌کاسه شوند، آشکارا رسیدن به شماری از اهداف مالی را به‌همراه خواهند داشت.

در اینجا پیش‌تر به واقعیت دیگری نیز اشاره شد - اینکه اکثریت شهرداری‌ها در تأمین کارآمد خدمات چندان موفق نبوده‌اند. در این میان استثناهایی هم وجود دارند، لیکن اکنون اینها بسیار نادر هستند. علت این ناکارایی‌ها ممکن است به کاستی‌های موجود در بخش و زمینه کالبدی (فیزیکی) مربوط شود، لیکن اغلب چندان فراتر از فقدان رقابت نیست، و البته وجود فرایندهای بس دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک)، فقدان فراست و زیرکی کاری، مهارت‌های مختلف، کارآموزی و فناوری، بازیافتن هزینه‌ها و همچنین دخالت سیاسی مستمر و مداوم، که منجر به ناکارآمدی دامن‌گیر مژمن شده‌اند. آن نمونه‌های نادر از تسهیلات رفاهی عمومی که به‌خوبی اداره می‌شوند (و نیز نمونه‌های نادر دپارتمان‌های عملکردی کارآمد در شهرداری‌ها)، بدون در نظرگیری زمینه و بستر، از آن روی به‌وقوع می‌پیوندند که برخی از این عوامل - و یا همه آنها - رخت بر بسته‌اند.^(۵) رویکرد بخش خصوصی - در زمینه و شرایطی رقابتی - می‌تواند وقفه‌هایی را که حکومت توانایی پرداختن به آنها را ندارد، از میان بردارد.

با همه اینها، چنانچه بخش خصوصی را با تمامی ظواهر آن در نظر آوریم، می‌توان دید که فواید بالقوه ناشی از دخیل شدن بخش خصوصی، بس فراتر از اینهاست. فواید بخش خصوصی ملی (که در فصل ۶ مورد بحث و بررسی قرار گرفته است) به شیوه‌های گوناگون و متعدد، مکمل آنهایی است که بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس بین‌المللی به‌همراه می‌آورد. ازجمله فواید شرکت‌های ملی می‌توان به آگاهی و شناخت محلی، درک بافتار یا زمینه و شرایط هر بخش، و شبکه‌های محلی برای تسهیل فعالیت‌ها اشاره کرد.

بخش خصوصی کوچک‌مقیاس (که در فصل ۶ به تفصیل در مورد آن بحث و بررسی شده است) می‌تواند شناخت درستی از ظرفیت‌ها و محدودیت‌های اقشار تهی‌دست، درک عوامل فرهنگی و کالبدی (فیزیکی) تأثیرگذار بر مناطق خاص و معین، و همچنین نوعی انعطاف‌پذیری که نمی‌توان در کنش‌های بزرگ‌مقیاس به آن دست یافت، با خود به‌همراه آورد. شواهد حاکی از آن‌اند که نقش این کنشگر بخش خصوصی، با پیشینه اندک، می‌تواند در رسیدن به برخی از اهداف اجتماعی که پیش‌تر بر آنها تأکید شد، و نیز در ملایم‌سازی تأثیرات و جنبه‌های پُرگزند ناشی از دخیل شدن بخش خصوصی رسمی، حیاتی باشد. به همین خاطر، برای تصمیم‌گیران مرتبط با شهرداری، درک فواید و مزایای تمامی قسمت‌ها و اجزای بخش خصوصی، و شیوه‌هایی که از آن طریق هر یک می‌تواند به فرایافت گسترده‌تری از مشارکت بخش خصوصی یاری برساند، بس پراهمیت است.

فواید و مزایای مشارکت بخش خصوصی را در عین حال می‌توان از این لحاظ که چگونه بخش خصوصی بر حقوق از پیش تعیین‌شده تأثیر می‌گذارد و یا آنها را برمی‌سجد نیز توصیف کرد. این برهان و استدلال در افریقای جنوبی در زمینه هشت حقوق مصرف‌کننده شکل

پیراوند ۴-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

دیدگاه یکی از سازمان‌های غیردولتی (یک NGO)

در سال ۱۹۹۷ شرکت امانی (تراست) موولا^۱ به‌منظور کمک به تجدید ساختی عمده که به خدمات مربوط می‌شد و همچنین با هدف توسعه حکومت تازه آفریقای جنوبی، دست به شراکت با بخش خصوصی زد، و از آن زمان تاکنون تجربه و مواجهه‌ای مستقیم با فواید و همچنین ضعف‌های مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات مربوط به آب و نیز زهکشی فاضلاب و بهداشت داشته است.

هنگامی که موولا شکل گرفت و با الگویی مشارکتی برای تأمین خدمات پایدار در مناطق روستایی به کار پرداخت، این را نیز تشخیص داد که در آفریقای جنوبی، پروژه‌ای با همکاری و مداخله بخش خصوصی حکم‌گزینه‌ای عملی و شدنی را به‌عنوان ابزاری در تأمین بهبودبخشی‌های آب و زهکشی فاضلاب دارد، و چنین تصمیم گرفته و تعیین شد که ما با حضور داشتن به‌مثابه بخشی از این روند (و توجه به ذی‌نفعان تهری دست و مراقبت از آنها)، دستاوردهایی بس فراتر، در قیاس با آنکه خود را از روند مذکور دور سازیم و از آن فاصله بگیریم، خواهیم داشت.

البته فواید مشارکت بخش خصوصی، در انواع متفاوت قراردادهای بسته به منابع مالی‌ای که این بخش با خود به برخی از پروژه‌ها وارد می‌کند، با تنوع گسترده‌ای همراه است؛ لیکن تجربه ما در قرارداد ساخت - اجرا - کارآموزی - انتقال یا واگذاری (موسوم به BOT^۲) در آفریقای جنوبی حاکی از آن است که دولت از طریق این مشارکت بخش خصوصی، به بهبود ظرفیت مدیریتی دست یافته است.

ماهیت پیچیده امتیازی چون BOT مستلزم آن است که سازمان خصوصی عهده‌دار مسئولیت دارا بودن مهارت‌های قوی در سرپرستی قرارداد، مدیریت برنامه و پروژه، و همچنین هماهنگی و کنترل کیفی شود. افزون بر آن، شریکی که در بخش خصوصی است، دانش فنی خود را در فعالیت‌های برنامه‌ریزی، طراحی و نظارت بر ساخت‌وساز ارائه خواهد کرد. بخش خصوصی همچنین می‌تواند بیمه تضمینی حرفه‌ای و گارانتی‌های مورد نیاز را برای قراردادهای بزرگ و دارای سرمایه کلان فراهم آورد - و این چیزی است که سازمان‌های غیردولتی (NGOها) توان آن را ندارند.

رویکرد شراکتی در عین حال فواید اداری - اجرایی نیز برای حکومت به همراه می‌آورد. حکومت فقط با پیش‌نهادن و عرضه چند سال یک‌بار چنین تعهد و تقبلی، به‌شدت از نقش سنتی خود کناره می‌گیرد و بر روند یاد شده سرعت می‌بخشد، در عین حال که مسئولیت و پاسخگویی و سرپرستی‌اش را نیز حفظ می‌کند. راهبرد BOT می‌تواند به همراه افزایش سرعت، از هزینه‌های اداری حکومت بکاهد.

شرکای خصوصی، در همین حال و به‌رغم این معاضدت‌ها و سودمندی‌ها، نوع یکسره تازه‌ای از ذی‌نفعان را نیز، به‌ویژه به‌هنگام کار در زمینه بهبودبخشی به مناطق محروم و تهی‌دست، عرضه می‌دارد. رویکرد ناشی از نتیجه اینان غالباً با کار ما در زمینه برانگیختن و قوت‌بخشیدن به اجتماعات محلی به‌منظور عهده‌دار شدن نقش‌های اجرایی و محافظتی، به هر حال اختلاف‌هایی هم دارد. ما اغلب هدف‌مان در اثربخشی خلاصه می‌شود، درحالی‌که نمایندگان سرسخت و یکدنده بخش خصوصی (به‌میزان و درجات متفاوت) در تکاپوی کارایی‌اند و بس.

به‌طور مشخص، شرکای خصوصی ناآشنا با بهبودبخشی خدمات مرتبط با فقر و محرومیت، همواره لزوماً ولع نیاز به درون‌دادهای توسعه جامعه، یا نیاز به برقراری اعتماد و تعهد با اجتماعات محلی از طریق فرایندهای شراکتی را ندارند. برخی هم در عین حال برای گزینه‌های خدماتی‌ای که به نفع مصرف‌کنندگان تهی‌دست است، انعطاف‌پذیری و دانش فنی از خود نشان نمی‌دهند. برخی هم کماکان چه‌بسا دوست داشته باشند ببینند که به‌رغم شرح خدمات پروژه، رویکردی اتخاذ گردیده که تأمین خدمات منجر به آن شده است.

ظرفیت بخش خصوصی برای دخیل شدن در تأمین خدمات برای اقشار تهی‌دست، از بسیاری جنبه‌ها به قهرمان‌های منفرد یا افراد قهرمان در شرکت‌های دخیل وابسته است، و چنین به نظر می‌رسد که دشواری‌ها به‌خاطر انعطاف‌ناپذیر بودن مؤسسات خصوصی با توجه به شرایط جدید و نیز انگیزه سود بیش از حد است که گاه و بیگاه سر برمی‌آورند و عرض‌اندام می‌کنند.

در نتیجه، برای آنکه فعالیت‌ها در شراکت و محیط کاری بتوانند شکلی کارآمد به خود بگیرند، ضروری است پیش از اینکه اصولاً کاری انجام شود، خط‌مشی‌ها و اصول و اهداف، روشن و واضح باشند. برای هر سازمان غیردولتی (NGO) که با برنامه کاری و دستور جلسه بسیار متفاوتی کار می‌کند، وضع کردن قوانین و مقررات شفاف، اهمیت فراوان دارد. به‌رغم رویکرد مدیریتی جدید، بخش خصوصی زمانی که این رویکرد سر از سازمان و تشکیلات خودشان برمی‌آورد، آن‌گاه می‌تواند حضوری بسته و محدود داشته باشد. لیکن در شراکتی که سازمان غیردولتی (یک NGO) در آن دخیل است، پاره‌ای از موضوعات - همچون سطح و میزان سود - می‌بایست کاملاً مشخص و شفاف باشد، وگرنه سازمان مذکور از اینکه خود جزوی از این روند باشد، احساس چندان خوش و راحتی نخواهد داشت. درست به همین ترتیب، برای دولت نیز مهم است که نه فقط محیط و فضای سامان‌دهنده و منظمی را موجب شود و از وجود قرارداد دارای طراحی درست و دقیق خاطر آسوده دارد، بلکه این را هم در نظر داشته باشد که چگونه و چه هنگام همه‌چیز، درست در جای خود می‌نشیند. هنگامی که برون‌دادها معلوم باشند، و روند کار از آغاز تا پایان به‌گونه‌ای باشد که بتوان مورد سنجش کمی قرار داد، آن‌گاه بخش خصوصی به بهترین نحو به کار می‌پردازد، و مقرون‌به‌صرفه‌تر از همه نیز هست. در پروژه‌هایی که تعریف و تبیین ناقص و نادرستی دارند، ضروری است توجه بیشتری به روش‌شناسی برای تهیه و تدارک شرکای خصوصی صورت پذیرد تا مانع از مغیون شدن دولت‌ها در پرداخت برای خدمات فراهم آمده گردد.

ژامی دو ژاگه، تراست موولا، آفریقای جنوبی

1. Mvula Trust
2. build-operate-train-transfer

پیرایند ۵-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

دیدگاه یکی از اجتماع‌های محلی کم‌درآمد

پیش از آنکه خدمات آب لوله‌کشی شده به تعدادی از مناطق کم‌درآمد بوئنوس آیرس ارائه گردد، مناطق سکونت‌ی اکثری متکی به آب‌هایی بودند که به طرق مختلف آورده می‌شدند (آن هم به‌ویژه از کشتارگاهی که در آن نزدیکی بود)، و همچنین آب‌رسانی‌هایی که با یکی از کامیون‌های شهرداری انجام می‌گرفت. با یادآوری گذشته، می‌توان دریافت که ساکنان، شکایت‌ها و گلایه‌های زیادی از این قبیل منابع آبی داشتند: آن آب برای آشامیدن مناسب نبود؛ زنان و کودکان در هر روز چهار- پنج ساعت را صرف تحویل گرفتن و آوردن آب می‌کردند، و حاصل کار نیز اغلب کم‌دردها و دیگر صدمات از این دست بود. از آن جمله، دو تن از زنان باردار شرح داده‌اند که به هنگام تلاش برای حمل آب در آن مسیرهای گل‌آلود، جنین‌شان را سقط کرده‌اند. کامیون شهرداری در هر هفته سه‌بار اقدام به آب‌رسانی و تحویل دادن آب می‌کرد، که البته آن هم خود بستگی به شرایط کامیون و همچنین مسیرها و جاده‌ها داشت. خدمات مذکور نامنظم بود و حجم و میزان کل آبی که تحویل داده می‌شد، ناکافی بود. همهٔ خانوارها می‌بایست حتماً کسی را در زمان رسیدن کامیون آب در خانه می‌داشتند، تا خیال‌شان از بابت تحویل گرفتن آب آسوده باشد. از جمله یک‌بار در موقعیت خاصی، یکی از سیاستمداران پرنفوذ، فقط به این علت که یکی از اجتماع‌های محلی از پشتیبانی کردن از وی سر باز زده بودند، در این کار مداخله کرد تا خاطر آسوده دارد که مبادا به اجتماع محلی مذکور آب برسد. دیگر اینکه رانندگان کامیون، عمدتاً هوای مشتریانی را داشتند که به آنها رشوه می‌دادند، و به هر شکل به‌دست آوردن آب از کامیون، بسیاری از اوقات خاستگاه جر و بحث‌های مکرر میان محله‌های مختلف بود.

از دیدگاه ساکنان چهار سکونتگاه غیررسمی در حاشیهٔ محدودهٔ کلان‌شهر، دخالت بخش خصوصی نقش و تأثیری بی‌چون و چرا در دسترسی ساکنان به آب مکفی داشته است. گردانندهٔ خصوصی درواقع می‌بایست تنها منبع موجود آب آشامیدنی را مدیریت می‌کرد. پژوهش‌های صورت گرفته به‌وسیلهٔ NGO، IIED-AL و IIED این را مطرح ساخت که دخیل شدن بخش خصوصی می‌تواند دسترسی ساکنان به آب آشامیدنی را بهبودی اساسی و ریشه‌ای ببخشد. افزون بر آن، ساکنان اعتقاد داشتند که مداخلهٔ شرکت رفاهی- خدماتی خصوصی، می‌تواند مراغهٔ دادگاهی میان پیمانکار و دولت ملی را، که بیش از ده سال از گسترش خدمات آب لوله‌کشی شده جلوگیری کرده است، حل کند.

در عین حال که پژوهش‌ها نشان‌دهندهٔ توان بالقوهٔ فراوانی در به‌کارگماردن شرکت‌های رفاهی - خدماتی خصوصی در تلاش‌های بهبودبخشی است، این را هم نشان داده است که تغییر جهت به‌سمت یک شرکت رفاهی- خدماتی خصوصی به خودی خود نمی‌تواند مسئلهٔ بهبود بخشیدن به معضل آب و فاضلاب در مناطق کم‌درآمد را حل کند. ساکنان و رهبران اجتماع محلی بر این باورند که دلیل اصلی و نخست موفقیت را در چهار اجتماع محلی مورد بحث می‌توان به ماهیت مبتنی بر همکاری و تشریک مساعی رویکرد در پیش گرفته شده نسبت داد. ازجمله شامل آگواس آرچنتیناس^۱ (شرکت رفاهی- خدماتی خصوصی)، حکومت محلی، سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها)، یک سازمان غیردولتی (NGO) و همچنین شماری از ساکنان بومی است. همکاری و تشریک مساعی چندبخشی، که بیشتر ساکنان آن را تنها شیوه‌ای برشمرده‌اند که با آن می‌توان به خدمات مربوط به آب و فاضلاب دسترسی پیدا کرد، با توجه به مبالغ پرداختی برای استفاده از زیرساخت‌ها، که شرکت رفاهی- خدماتی در آن مقطع تحمیل کرده بود، و نیز فقدان قبالة یا سند مالکیت بوده است. در این میان، کمک اجتماع‌های محلی به‌صورت نیروی کار، و مصالح ساختمانی از طرف حکومت محلی و سازمان‌های غیردولتی، در پیره شدن بر نخستین محدودیت مدد رساند. مشارکت حکومت محلی برای متقاعدکردن شرکت رفاهی - خدماتی در تأمین و فراهم‌سازی خدمات، به‌رغم موضوعات حل‌نشده در زمینهٔ اجارهٔ ملک، به‌رحال ضرورتی اجتناب‌ناپذیر بوده است.

البته فرایند یاد شده اصلاً صادقانه و سراسر نبود. با اینکه آگواس آرچنتیناس شبکه‌های آب‌رسانی‌اش را تا منطقه‌ای در نزدیکی چهار سکونتگاه گسترش داده بود، طرح گسترش این شرکت شامل زیستگاه‌های غیررسمی نمی‌شد، چرا که ساکنان آنها فاقد مالکیت زمین بودند. (برطبق توافق امتیازنامهٔ زمین، گردانندهٔ خصوصی از گسترش خدمات به مناطقی که در آنها مالکیت زمین و آرایه‌بندی کالبدی یا فیزیکی مرتب و منظم نبود، معاف یا مستثنا شدند). افزون بر اینها، با توجه به اینکه قرار بود بودجهٔ گسترش از طریق شارژ سرسام‌آور برای زیرساخت‌ها تأمین مالی شود، آشکار هم بود که اقشار و گروه‌های کم‌درآمد توان و استطاعت پرداخت آن را ندارند. بدین ترتیب، قرار نشد که خدماتی برای اقشار تهی‌دست فراهم آید. در نهایت، فشار مصلحانه (از طریق تعبیر قوانین) از سوی تمام احزاب منجر به فعالیت آگواس آرچنتیناس برای پرداختن به نیازهای اجتماع‌های محلی کم‌درآمد شد. شرکت دریافت که به فراگیری درس از دخالت مستقیم در زیستگاه‌های رسمی نیاز دارد. در این میان، انگیزهٔ دیگر آن بود که ارتباط‌های غیرقانونی موجب از بین رفتن منابع عظیم آب شده است و احتمال افزایش و گسترش شبکه‌ها، افزون بر مسائل سیاسی و روابط عمومی وجود دارد. درواقع یقیناً نادیده انگاشتن فلاکت و گرفتاری‌های اقشار تهی‌دست شهری مطابقتی با تصویری که شرکت می‌کوشید به‌دست دهد، نداشت.

نتیجهٔ همکاری این شد که ۴۵۰۰ نفر از ساکنان این مناطق سکونت‌ی به خدمات تأمین آب دست یافتند، و ۲۴۰۰ نفر از این ساکنان، از خدمات تصفیه و زهکشی فاضلاب نیز بهره بردند. در سکونتگاه‌های اشاره شده، دیگر هیچ‌یک از اقدامات ابتکاری و پیشگامانه به چنین مشارکت و حمایت و پشتیبانی گسترده‌ای از طرف ساکنان دست‌نیافته است. آنان اذعان داشتند که دسترسی به آب، عزیزترین و مغتنم‌ترین تجربهٔ جمعی‌شان بوده و بهبودهایی بس اساسی و ریشه‌ای در شرایط زیستی آنان به‌وجود آورده است. ساکنان چهار زیستگاه کم‌درآمد در بوئنوس آیرس، از پس چند دههٔ سازمان‌دهی شرایط معمول و روزمرهٔ زندگی‌شان برای دست‌یافتن به آب، که البته هنوز هم دچار عدم کفایت و کیفیت نازل شرایط بهداشتی‌اند، به برکت دخالت بخش خصوصی اکنون دارای چیزی شده‌اند که خودشان آن را تأمین پایدار آب آشامیدنی برمی‌شمارند.

IIED, AL, بوئنوس آیرس، آرژانتین

1. Aguas Argentinas

پیرابند ۶-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

از منظر برنامه تأمین آب و زهکشی فاضلاب

جای تردید نیست که در بسیاری از بخش‌های جهان، اصلاح توافقات و ترتیبات موجود در زمینه تأمین آب و زهکشی فاضلاب، شکل نیاز و الزامی اضطراری را به خود گرفته است. عمده‌ترین تجسم و مظهر چنین نیازی وجود میلیون‌ها نفر از اقشار تهی‌دست و خانوارهای شهری فاقد زیستگاه و مسکن رسمی است که حتی به ابتدایی‌ترین امکانات بهداشتی و آب سالم نیز دسترسی ندارند.

در بسیاری از مکان‌ها تا به حال بخش خصوصی تأمین‌کننده عمده خدمات بوده است (خدمات مختلف و متنوع، از دست‌فروشی آب، از طریق تخلیه گودال‌های آبریزگاه‌ها و خدمات مرتبط با دفع ضایعات گرفته، تا نظام‌های توزیع مبتنی بر اجتماع محلی و یا خصوصی بزرگ‌مقیاس). این بخش خصوصی «غیررسمی»، «کوچک‌مقیاس» یا «محلی»، غالباً اهمیتی ریشه‌ای و حیاتی برای اقشار فقیر دارد، که به دلیل تأمین و تدارک خدمات مناسب و توافقاتی پرداختی ارزان و در حد استطاعت است. از این بخش اغلب انتقاد می‌شود که خدمات مذکور را با هزینه گزافی فراهم می‌آورد (به‌ویژه در زمینه دست‌فروشی آب)، لیکن پژوهش‌های اخیر نشان از آن دارند که بسیاری از گردانندگان (اپراتورهای) کوچک‌مقیاس فراهم‌آورنده ارزش پولی عالی، خدمات معتبر و ترتیبات پرداختی قابل اتکا و اطمینانی هستند که برای اقشار فقیر، بس اداره‌شدنی‌تر از آنهایی هستند که با نظام‌های شبکه‌ای همراه بود.

گاه ممکن است سیاست‌سازان تعیین کنند که افزایش ریشه‌ای نقش بخش خصوصی «رسمی» تنها راه ممکن و عملی از لحاظ سیاسی برای رسیدن به دگرگونی‌های لازم در اجراست. البته این راهبرد لزوماً دستاورد و منفعتی برای مصرف‌کنندگان تهی‌دست به بار نخواهد آورد. مبادلات یا تراکنش‌های اخیر در بخش آب، که توجه عمومی فراوانی را برانگیخت، رو بدان سمت داشته است که تأکیدی کمتر از آنچه لازم است به اهمیت خدمات‌رسانی به مردم تهی‌دست (که بخش عمده مصرف‌کنندگان بالقوه در بیشتر مناطق به‌شمار می‌آیند) داده شود. البته این خود بدین خاطر رخ نمود که فرض شده بود دستاوردهای پُرکفایت و کارایی به نفع تمامی جمعیت است؛ و یا به دلایل مصلحت‌اندیشانه سیاسی رخ داد، که موجب شد اصلاحاتی با شتاب و تعجیل و در مدت زمانی ناکافی برای درک و در نظرگیری ماهیت بنیادی مصرف‌کنندگان صورت پذیرد. حال، روشن است که با این یک دهه آموخته‌هایی که پشت‌سر داریم، اکنون زمان آن رسیده است که تعهد و تقبلی پویاتر از همان نخستین گام‌های روند اصلاح آغاز گردد و نیازهای مردم تهی‌دست در صف مقدم توجه قرار گیرد.

هنگامی که حکومتی متعهد اقدامی اصلاحی می‌شود، مهم است که تمامی گزینه‌ها را در نظر بگیرد و توان بالقوه‌شان را در ارتقای دسترسی‌های مصرف‌کنندگان تهی‌دست در بستر ملاحظات مربوط به کارایی و افزایش سرمایه‌گذاری نقدی، مورد ارزیابی قرار دهد.

چرا باید از بخش خصوصی استفاده کرد؟ در موقعیت پس‌رفت عملکرد رفاهی، بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس (معمولاً هم بین‌المللی) ممکن است وسیله‌ای برای بهبود کارایی، افزایش سرمایه‌گذاری و بازگیری بهتر هزینه به‌شمار آید. این فواید تنها در صورتی تحقق می‌یابند که تراکنش یا مبادله به‌خوبی طراحی شده باشد، نظارت و کنترل سامان‌دهنده ثمربخش باشد، و حکومت نیز تمایل به یا پس کشیدن از تدارک روز به روز خدمات داشته باشد. این مخاطره بسیار بزرگ و عمده هم وجود دارد که مبدا تراکنش‌های فاقد طراحی درست موجب گزند و آسیب مصرف‌کنندگان تهی‌دست گردند. در اینجا به مراقبت ویژه‌ای نیاز است تا این اطمینان حاصل آید که مبدا طراحی بدون دقت قرارداد موجب برکنار شدن فراهم‌آوردندگان کوچک و بومی گردد، و طرح ولن‌گارانۀ تعرفه، نوعی بی‌انگیزی برای گرداننده در امر برقراری ارتباط با خانوارهای تهی‌دست جدید به‌وجود آورد.

بخش خصوصی محلی می‌تواند نقش عمده‌ای در بخش‌های اجرایی سامانه‌های آب و زهکشی فاضلاب (یا کل سامانه‌ها در شهرهای کوچک) بر عهده داشته باشد. گردانندگان خصوصی بومی ممکن است به‌درستی در جایگاه اجرای امکاناتی چون توالتهای عمومی، که معمولاً خدماتی عالی برای مردمان فقیر به‌شمار می‌آیند، قرار گیرند. ضروری است که شهرداری‌ها هماهنگی لازم را برای توان بالقوه این نوع گردانندگان انجام دهند، در هر جا که مناسب باشد به آنها شکلی قانونی و معتبر بخشند، و از وجود رده یا سطح درست نظارت سامان‌دهی اطمینان حاصل کنند (که عبارت است از گشودن بازار و همچنین مصون‌سازی حداقل استانداردهای تولید و فراوری).

بخش خصوصی غیررسمی (سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی، و سازمان‌های غیردولتی کوچک‌مقیاس و غیرانتفاعی) اغلب نادیده انگاشته می‌شوند و معمولاً هم مورد اذیت و آزار قرار می‌گیرند، لیکن گاهی اوقات حضوری بس پررنگ پیدا می‌کنند و خدمات مناسبی را نیز فراهم می‌آورند (همان‌گونه که دیده‌ایم). شهرداری‌ها می‌بایست روش‌های تازه کار با گردانندگان خصوصی در مقام شرکا را بیاموزند، تا باز هم محیط پشتیبان فراهم آید.

هدف اصلاحات می‌بایست همواره بهبود تأمین خدمات، و کسب قطعی خدمات بهتر، ایمن‌تر و ارزان‌قیمت‌تر برای اقشار تهی‌دست باشد. مشارکت بخش خصوصی به خودی خود هدف و غایت نیست، بلکه یکی از راه‌های ممکن برای بهبودبخشی به تأمین خدمات است. ظرفیت نیاز به رشد دارد، تا آن‌گاه بتواند مناسب‌ترین رویکرد را برگزیند؛ حرف‌های‌ها نیز می‌بایست در مورد اقشار فقیر، بیشتر بیاموزند؛ و حکومت محلی می‌بایست درباره گزینه‌های تأمین خدمات کارآمد، که بخش خصوصی هم از جمله آنهاست، چیزهای بیشتری فراگیرد.

موکامی کاریوکی، کلاریسا براکلیهرست و باربارا ایوانز،

پروژه تأمین آب و زهکشی فاضلاب

گرفته است.^(۶) اینها عبارت‌اند از حقوق مربوط به: برآورده ساختن نیازهای پایه، خدمات و تولیدات ایمن و سالم، اطلاعات، حق انتخاب، مطرح شدن یا شنیده شدن [خواست‌ها]، دسترسی به غرامت یا پرداخت خسارت، آموزش مصرف‌کنندگان، و نیز محیط زیست پایدار و سالم. هرگونه خدماتی، فارغ از اینکه فراهم‌آورنده آنها کیست، می‌بایست با معیارهای اشاره شده همخوانی داشته باشد و برحسب آنها برسنجیده شود.

پیش‌نیازها

به هر حال توان بخش خصوصی بین‌المللی در ارائه فواید و مزایای اقتصادی و مالی می‌تواند به پیش‌شرط‌هایی بس شاق و سنگین بستگی یابد. در این میان معمولاً ضرورت دارد که کنترل منظم و قانونی کارآمدی شکل گیرد، توافقاتی شراکت بتواند شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری فراهم سازند، روند تهیه و تدارک‌ها کاملاً روشن و شفاف باشد، نظارت لازم بر توافقات صورت گیرد، و کیفرها یا تاوان‌ها نیز اعمال گردند. تمامی این پیش‌شرط‌ها، به نقش دگرگون‌شده شهرداری و به‌ویژه ظرفیت شهرداری در فراهم ساختن میزان و کیفیت نظارت‌های لازم و مورد نیاز اشاره می‌کنند.

چنانچه بخش خصوصی قرار است فواید و مزایایی را برای اقشار تهی‌دست به همراه آورد، سوای شکل و قالب آن، بخش عمده وظایف و مسئولیت‌هایی که مشارکت را به‌وجود می‌آورند و شکل می‌دهند و همچنین محیطی که این فواید و مزایا می‌توانند در آن شکوفا گردند، بر دوش شهرداری‌هاست. نقش بخش خصوصی این نیست که مواظب و مراقب قشر تهی‌دست باشد. نیاز به نگرش هرچه راهبردی‌تر در شهرداری - به‌منظور هماهنگ ساختن و یک‌پارچه کردن و درآمیختن دارایی‌های بالقوه بخش خصوصی - نیازی است بس سترگ، هم از آن‌دست که نقش بخش عمومی در به‌وجود آوردن اطمینان از تنظیم و سامان‌دهی کافی و برطرف کردن محدودیت‌ها و قیود عمده‌ای که مانع از بهبودبخشی خدمات می‌شوند - که از آن جمله می‌توان به اجاره زمین اشاره کرد - از همین دست است. بخش عمومی در عین حال می‌بایست نقش تأمین‌کنندگان بخش غیررسمی و دیگر سازمان‌ها را نیز در ایجاد و توسعه شراکت‌هایی هرچه فراگیرتر، بشناسد و تشخیص دهد.

نگرانی‌های اصلی در مورد دخیل شدن بخش خصوصی در تأمین خدمات برای اقشار تهی‌دست

مفهوم تلویحی این عقیده که مشارکت بخش خصوصی دربردارنده سوگیری‌ها یا تورش‌هایی به‌سمت فواید مالی است، جسارت‌هایی را در مورد دیگر اهداف مرتبط با شهرداری نیز پیش رو می‌نهد. هرچند که بخش خصوصی ذاتاً توان پرداختن به موضوعات مورد توجه بسیاری از تصمیم‌گیران شهرداری را دارد، جنبه‌های کالبدی (فیزیکی)، اقتصادی و مالی تنها اهدافی نیستند که طیف ذی‌نفعان گوناگون در شهرداری‌ها به دنبال آن‌اند. در پیرامند ۱-۳ بر اهمیت اهداف اجتماعی، سیاسی و نهادی نیز تأکید شده است.

□ رویارویی با هدف‌های گسترده‌تر اجتماعی و سیاسی

تجربه‌های به‌دست آمده تاکنون، این را مطرح می‌سازند که بخش خصوصی رسمی ممکن است دارای مهارت‌چندانی نباشد (و دست‌کم کم اینکه، در بدو امر به‌هرحال چندان مهارتی ندارد) که بتواند هدف‌های بیرون از حیطه اقتصادی و مالی را ایفا کند و به انجام برساند. از برخی استثناها که بگذریم، چنین چیزی به‌ویژه در اهداف اجتماعی مصداق پیدا می‌کند. در عین حال که بخش خصوصی رسمی، مفهوم «مشتري^۱» (و نه «بهره‌ور^۲») را با خود به همراه می‌آورد، به‌طور معمول تجربه چندانی در فرایندهای مشاوره‌ای و رده‌های

1. customer
2. beneficiary

بیرابند ۷-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

دیدگاه یکی از کمک‌کنندگان

هم‌سو با گسترش گرایش به تمرکززدایی، که مسئولیت‌های مربوط به زیرساخت‌ها را از دوش حکومت ملی برمی‌دارد و آنها را به شهرداری‌ها وامی‌نهد، حکومت‌های شهری (وابسته به شهرداری)، که دپارتمان توسعه بین‌المللی^۱ (DFID) به کار با آنها می‌پردازد، دارد با تشویق و دلگرمی ما، برای یافتن راه‌حل‌ها به شکل فزاینده‌ای به بخش خصوصی روی می‌آورد. تحت برنامه ما، شواهد فراوانی وجود دارند که نشان می‌دهند دخیل شدن بخش خصوصی در تأمین خدمات شهری می‌تواند موجب کاهش هزینه‌ها شود و کارآمدی و حیطه و گستره خدمات شهری را وسعت و بهبود بخشد، در عین حال که سرمایه مالی تازه‌ای را نیز برای تهیه و تدارک خدمات عرضه می‌دارد. نقش در حال تغییر حکومت محلی از تأمین‌کننده مستقیم خدمات به نظم‌دهی و تسهیل بخش خصوصی، شکل‌دهی به رویکرد ما را در تدارک خدمات زیربنایی، که به‌طریقی فزاینده از شراکت‌های عمومی-خصوصی (PPPها) هواداری می‌کند، تداوم می‌بخشد.

مزایای بخش خصوصی - همچون نوآوری، دسترسی به منابع مالی، شناخت فناوری‌ها، کارایی مدیریتی و روح کارآفرینی - از طریق شراکت بخش عمومی - خصوصی می‌تواند با مسئولیت اجتماعی، آگاهی زیست‌محیطی و شناخت محلی از بخش عمومی در تلاش برای حل مسائل و معضلات شهری، درآمیزد. شراکت عمومی- خصوصی می‌تواند مجموعه‌ای غنی از ایده‌ها و افکار و همچنین الگوهای مختلف را، برای آنکه حکومت محلی از میان آنها دست به انتخاب بزند فراهم سازد، که از آن دست‌اند: قراردادهای مدیریتی، امتیازهای مختلف، معافیت‌ها، فرصت‌های اجاره، تجاری‌سازی و همچنین کارآفرینی خصوصی ناب، و نظایر اینها. رمز کار در انعطاف‌پذیری نهفته است که ضروری است در انتخاب شرکت‌کننده‌هایی که می‌بایست عهده‌دار نقش‌های مختلفی گردند، وجود و حضور داشته باشد.

تهیه و تدارک خدمات به‌صورت خصوصی، در جایی که می‌توان مبالغ معینی را از مصرف‌کنندگان به ازای خدمات دریافت کرد و نیز در جایی که امکان رقابت وجود دارد، آسان‌ترین شیوه‌ای است که می‌توان به کار بست. نوع رقابت بخش خصوصی، در عین حال که بستگی به میزان سرمایه‌گذاری، فناوری مورد نیاز و نیز پختگی و درایت بخش تجاری دارد، تنها در صورتی کارآمد خواهد بود که سامان‌دهندگان مستقل ظرفیت کافی برای حفاظت از عموم در برابر مبالغ گزاف را داشته باشند و تضمین لازم را هم برای خدمات ارزان‌قیمت و در حد استطاعت مصرف‌کنندگان کم‌درآمد به‌وجود آورند. این را نه تنها برای آب و فاضلاب، بلکه برای تأمین برق، حمل‌ونقل عمومی و جمع‌آوری زوائد تجاری و اداری نیز می‌توان اعمال کرد.

به هر حال، حتی در جایی که حکومت‌ها به برقرار کردن برخی از ابزارهای مقرراتی و قانونی به‌مثابه شیوه‌ای برای بهبود فضای قانونی و تجاری پرداخته‌اند و سطحی از ارزش‌گذاری اقتصادی را ارائه کرده‌اند، غالباً در ایجاد اعتماد و اطمینانی که لازمه اجرای موفقیت‌آمیز شراکت عمومی- خصوصی است، ناکام مانده‌اند. سرمایه‌گذاران بالقوه معمولاً بازگشت‌های مالی فعلی را برای توجیه مخاطره یا ریسک موجود در این کار، ناکافی برشمردند.

موضوع ظرفیت شهرداری که می‌بایست در قالب شراکت عمومی- خصوصی بدان پرداخته شود، نیازمند گسترش و قوت‌بخشی به نقش سامان‌دهنده و مقرراتی حکومت محلی در نظارت و اجرا یا اعمال قراردادهای حفظ منافع عموم مردم است. نقطه قانونی دیگر قیود و محدودیت‌ها همانا درماندگی و ناتوانی مقامات و ادارات مسئول محلی در پرداختن به موضوع مساوات در این زمینه است که چگونه دخیل شدن بخش خصوصی در فراهم ساختن خدمات مربوط به شهرداری، از جمله می‌تواند از طریق شبکه‌های ایمن و یارانه‌دهی گسترده و سراسری، دسترسی‌پذیری و فراهم بودن را برای اقشار تهی‌دست تضمین کند. بخشی از این امر را می‌توان با ناکامی آنها در شناخت امکانات یا حیطه‌های ممکن برای تشویق شراکت‌های میان ابتکارات مبتنی بر اجتماع محلی و بخش خصوصی همراه دانست.

در عین حال مخالفت شدیدی نیز با افزایش استفاده از بخش خصوصی در تأمین خدمات، به واسطه عواملی چون مخالفت‌های سیاسی، ناتوانی یا فقدان منافع شرکت‌های خصوصی در تأمین خدمات به قیمت‌های مناسب و در حد استطاعت، ناکارآمدی مهارت‌های مدیریت بخش خصوصی محلی در تأمین کارآمد و اثربخش خدمات، و نظایر اینها وجود دارد.

تجربه دپارتمان توسعه بین‌المللی (DFID) این است که کمک‌کنندگان می‌توانند شهرداری‌ها را در دسترسی به بودجه‌های بخش خصوصی و تخصص‌های مدیریتی آن، به طرق مختلف یاری برسانند، که از آن جمله می‌توان به اینها اشاره کرد:

- حساس کردن تصمیم‌گیران به چیزهای ممکن که با شراکت بخش خصوصی در اختیار قرار می‌گیرد؛
 - کمک به بازساخت تسهیلات رفاهی به‌منظور ممکن ساختن فرصت‌ها یا موقعیت‌های سرمایه‌گذاری خصوصی برای آنها؛
 - مشاوره و توصیه در زمینه میسرسازی قانون‌گذاری؛
 - همکاری در تهیه و تدارک و اجرای قراردادهای و برقراری توافقاتی مقرراتی مناسب؛
 - کمک به شهرداری‌ها در جذب شرکای بخش خصوصی، از طریق سرمایه‌گذاری‌های حمایتی همراه با توافقات و آرایه‌بندی‌های مناسب به‌منظور یاری‌رسانی در کاهش مخاطرات؛ و
 - تشویق شراکت با تشکیلات خودگردان و خودکفا و همچنین سازمان‌های غیردولتی، هنگامی که سرمایه‌گذاران بخش خصوصی دخیل شدند، با هدف بهبودبخشی تأمین خدمات برای اقشار تهی‌دست.
- دپارتمان توسعه بین‌المللی (DFID) در زمان حاضر عهده‌دار حمایت در تمام این حیطه‌ها شده است و بخش عمده‌ای از این امر در شراکت با دیگر کمک‌کنندگان خلاصه می‌شود. برنامه‌ریزی و نقشه‌ما بر آن است که در این زمینه به کار خود ادامه دهیم و مشخصاً علاقه‌مند هستیم که مبنای بر توافق‌های شراکتی موجود و جدیدی که این هدف را دارند قرار دهیم.

جی. دابلیو. هاجز، سرپرست دپارتمان توسعه شهری و زیرساخت‌ها، دپارتمان بریتانیا برای توسعه بین‌المللی

دخیل شدن ذی‌نفع، که برای تقبل یا برعهده‌گیری اهداف اجتماعی و سیاسی امری ضروری است، ندارد. در عین حال که نمونه‌هایی از توسعه نهادی موفق و / یا اجزا و مؤلفه‌های ظرفیت‌سازی اجتماع محلی منظور شده در شراکت‌ها به چشم می‌خورد، اینها درواقع استثنائاتی از هنجار معمول به‌شمار می‌آیند، و کوشش‌های انجام‌شده برای کار با اقشار تهی‌دست به روشی توسعه‌ای، هنوز در مراحل آغازین راه به سر می‌برند. البته این دلیلی برای رد کردن دخیل شدن بخش خصوصی نیست، لیکن به هر حال دلیلی است برای اطمینان از اینکه اهداف اصلی و عمده اجتماعی می‌توانند با بالا بردن آگاهی درباره اهمیت آنها، ایجاد نیاز و تقاضا برای گرداندگانی که دارای لیاقت‌ها و مهارت‌های اجتماعی گسترده‌تری باشند، و گنجاندن دیگر کنشگران مناسب در چارچوب شراکت، تحقق یابند. بدین ترتیب، کانون توجه فصل ۶ همانا مهارت‌ها و کارایی‌های گوناگون ذی‌نفعان بالقوه، از جمله سازمان‌های غیردولتی (NGO ها) و نقش آنها در شراکتی است که بر اقشار تهی‌دست متمرکز شده است.

□ ایجاد راه‌حل‌های مناسب

مباحثه در مورد دخیل شدن بخش خصوصی، در عین حال پرسش‌هایی را نیز درباره میزان ارتباط راه‌حل‌های بخش خصوصی در شرایط کاملاً متنوع و متفاوتی چون اوضاع و شرایط اقتصادی، نهادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و سیاسی پیش کشیده است. این بحث به‌شکلی کاملاً توجیه‌پذیر به برجسته کردن این واقعیت می‌پردازد که مجموعه‌ای از اهداف گوناگون در طیفی از وظایف و عملکردهای گوناگون مرتبط با شهرداری، یقیناً خود موجب به‌وجود آمدن راه‌حل‌هایی گوناگون خواهد شد، و رویکرد طرفداری شده از آن در اینجا، صحت و اعتبار چنین مباحثه‌ای و همچنین نیاز به ایجاد راه‌حل‌های خاص منوط به زمینه و شرایط مشخص را تأیید و تصدیق خواهد کرد. یکی از مقاصد عمده کتاب مرجع پیش رو درباره شراکت‌های عمومی- خصوصی می‌بایست پژوهش و واکاوی طیف گزینه‌هایی که به بخش خصوصی مربوط می‌شوند، طیف کنشگران مختلف بخش خصوصی و نیز نقش دیگر کنشگران بالقوه باشد. گرایش‌ها در حال دگرگون شدن‌اند. در عین حال که بسیاری از فعالیت‌های بخش خصوصی و شراکت‌های عمومی- خصوصی پیش‌تر به‌ناگزیر باید با الگوهایی از پیش تعیین‌شده انطباق می‌یافت و سازگار می‌شد (با این رویکرد که «اندازه‌ای واحد، متناسب با همه است»)، تفکر رایج کنونی از ایجاد راه‌حل‌های مختلف با بهره‌گیری از گزینه‌ها و کنشگران متنوع و گوناگون طرفداری می‌کند. بدین ترتیب، توان بالقوه عمده‌ای برای تولید طیفی گسترده از واکنش‌ها و پاسخ‌ها وجود دارد. کتاب حاضر، با اولویت دادن به درک و شناخت عناصر، پیش از آنکه منجر به بحث در مورد قراردادهای گردد، به پاسخگویی می‌پردازد. خود شهرداری‌ها نیز می‌بایست اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده هر توافق مناسب را درک کنند و بشناسند.

□ افزایش قیمت‌ها

جر و بحث زیادی در این باره درگرفته که دخالت بخش خصوصی، با افزایش قیمت‌ها همراه است. در این میان طرفداران معمولاً این را مطرح می‌سازند که در عمل، هزینه‌ها افزایش پیدا نمی‌کنند (ن.ک. پیرابند ۸-۳ و مقایسه آن با پیرابند ۱۸-۷ در مورد تعرفه‌های آب در بوینوس آیرس)، یا اینکه هزینه‌های مذکور نمی‌تواند ارتباطی به دخالت بخش خصوصی داشته باشد. یکی از استدلال‌ها این است که بسیاری از دگرگونی‌هایی که غالباً با مشارکت بخش خصوصی همراه‌اند، درواقع به‌واسطه برنامه‌های اصلاحی پنهان (ضمنی) و آشکار دولتی است (از جمله اصلاح قیمت‌گذاری)، و اینکه سرزنش کردن بخش خصوصی برای طیف گسترده دگرگونی‌ها و تأثیراتی که علت رخ نمودن‌شان اصلاح این بخش است، نمی‌تواند درست باشد.^(۷)

از جمله موضوعات محوری، این تصور و پنداشت است که بخش خصوصی تعرفه‌ها را افزایش می‌دهد. در عین حال که غالباً موضوع از این قرار است که تعرفه‌ها به هنگامی که بخش خصوصی تقبل مسئولیت می‌کند افزایش می‌یابند، این را همچنین می‌توان نتیجه ارائه خط‌مشی بازگشت هزینه دولت برشمرد. چنانچه دولت قصد بهبود بخشی کارایی و افزایش سرمایه‌گذاری‌های بالقوه را دارد، گام نخست

پیرا بند ۸-۳ چرا بخش خصوصی در تأمین خدمات دخیل شود؟

دیدگاه یک کارشناس امور مالی

طی یک دهه گذشته یا در همین حدود، تقریباً ۱۰۰ دادوستد جدی با مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات آب و زهکشی فاضلاب در سراسر جهان به وقوع پیوسته است. با اینکه چنین چیزی کماکان پدیده‌ای نسبتاً ساده و معقول می‌نماید، حداکثر ۵ درصد جمعیت شهری را در کشورهای در حال توسعه دخیل ساخته است. بخش عمده قراردادهای امتیازهای مطرح شده، فروش کامل دارایی‌ها نبوده است، یا چیزی است که می‌توانم آن را خصوصی‌سازی «واقعی» بنامم. انگیزه دخیل شدن بخش خصوصی در تأمین آب و زهکشی فاضلاب، ناشی از ایدئولوژی نیست بلکه نوعاً بدین خاطر است که سامانه‌های عمومی به شدت و به‌طور کلی ناکارآمد، بودجه‌ها بی‌ثبات و متزلزل، و زیرساخت‌ها رو به زوال و نابودی‌اند. دزدی آب شکلی لگام‌گسیخته به خود گرفته است. میزان و مقدار تراوش‌ها و آب‌های نامعلوم و به حساب نیامده در بسیاری از سامانه‌های شهری در کشورهای در حال توسعه بیش از ۴۰ درصد است، و در برخی از سامانه‌های کهنه در اروپای شرقی، حتی از ۶۰ درصد و ۷۰ درصد نیز فراتر می‌رود. این در حالی است که رقم معمول و به‌هنگار در سامانه‌های دارای مدیریت مناسب حدود ۱۰ درصد و چه‌بسا گاه ۱۵ درصد است.

نوید دخیل شدن بخش خصوصی، نویدی است واقعی. با توجه به اینکه بیشتر کشورها می‌بایست خودشان برای انبوه پروژه‌های بهبودبخشی خدمات آب بودجه در نظر بگیرند، منابع جدید مالی برای سرمایه‌گذاری، ضروری به‌شمار می‌آیند. همکاری‌ای نیز که کمک‌کنندگان دوجانبه و چندجانبه به عمل می‌آورند، مشخصاً بسیار محدود است.

البته ناگفته نماند که آنچه بخش خصوصی به همراه می‌آورد، فقط در پول خلاصه نمی‌شود. قراردادهای خصوصی، امتیازها یا مالکیت تمام و کمال مؤلفه‌های بخش آب، در عین حال می‌توانند انگیزه‌ها را نیز برای کارآمدی در بهره‌برداری و تسهیم و اختصاص تأمین‌کنندگان بس کمیاب آب، بهبود و فزونی بخشند. هیئت‌های خصوصی می‌توانند ضایعات و منابع ناشی و منظور نشده آب را بسیار کاهش دهند، و می‌توانند با تعداد کارکنان کمتر، سازندگی‌ای بیش از آنچه که گروه‌های عمومی نوعاً می‌توانند، به بار آورند. دیگر اینکه بخش خصوصی می‌تواند همواره پیشرفته‌ترین و آخرین فناوری‌ها را با خود به همراه داشته باشد.

به‌رغم اوضاع و شرایط اقتصادی رایج کنونی در آرژانتین، تجربه بخش خصوصی در بوئنوس آیرس، تجربه‌ای است آموزنده. احیا و باززنده‌سازی سامانه‌های موجود، از سال ۱۹۹۳ بدین‌سو، از بین رفتن آب را از حدود ۴۰ درصد به حدود ۲۵ درصد کاهش داده است؛ بر پوشش جمعیتی تأمین آب تا ۱۰ درصد افزوده است، بدون آنکه منابع آبی تازه‌ای در کار باشد؛ خدمات زهکشی فاضلاب را تا ۸ درصد افزایش داده است؛ و نیز به‌رغم افزایشی که اخیراً در تعرفه‌ها رخ نمود، قیمت‌ها پایین‌تر از آبی است که پیش از شکل‌گیری شراکت عمومی - خصوصی، از طریق تسهیلات عمومی تعیین می‌شد.

با همه اینها، یکی از موانع عمده در ایجاد پروژه‌های آب و فاضلاب شهری با دخالت بخش خصوصی، این بوده است که طراحی و بسته‌بندی این پروژه‌ها بسیار پرهزینه است. توافقاتی استاندارد شده امتیازات و دیگر عناصر توسعه و شکل‌گیری پروژه، بخش عمده‌ای‌شان حتی در خود همان کشور نیز به تصویب نرسیده‌اند. شالوده‌های قانونی و مالی هر پروژه، یگانه و منحصر به فرد به‌نظر می‌رسد، و این امر خود هزینه‌های دادوستد و اجرا را برای تمام شرکت‌کنندگان و گروه‌ها، کلان خواهد کرد. اتحادیه‌های کارگری و برخی دیگر، از ترس بیکاری و خاتمه خدمت، و اینکه می‌تواند منجر به اقامه دعوی‌های زمان‌بر شود، غالباً با مشارکت بخش خصوصی مخالفت می‌ورزند.

تمایل یا توانایی پرداخت هزینه کامل تهیه و فراهم‌سازی خدمات آب در کشورهای میزبان، از دیگر موانع برای دخیل شدن بخش خصوصی به‌شمار می‌آید. در برخی از مناطق، یارانه‌های سنگینی برای آب داده می‌شود و تلاش برای واداشتن مصرف‌کننده به پرداخت مبالغ بیشتر، همواره با مقاومت مواجه شده است. تمایل مصرف‌کنندگان به پرداخت در ازای جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب، حتی از مقوله تأمین آب نیز کمتر است.

از جمله موضوعاتی که اغلب با جدل همراه است، موضوع تعرفه‌هاست - اینکه برای آب سالم و تمیز چه مبلغی باید دریافت کرد. درباره تعرفه آب، دیدگاه‌های بس متنوع و متعددی وجود دارد: از برشمردن آب به‌عنوان حق مسلم گرفته، که هزینه آن حتماً باید با یارانه و یا حتی رایگان باشد، تا برشمردن آب به‌عنوان نوعی کالا یا فراورده، که قیمت آن می‌بایست بازتاب هزینه واقعی فراهم‌سازی آن باشد. ادارات مسئول آب، بدون وجود ساختار تعرفه‌ای درست، توان مالی لازم را برای گسترش میزان پوشش‌دهی یا تعمیر لوله‌های فرسوده و دارای نشتی، در پیش گرفتن شیوه‌های جدید یا جمع‌آوری پرداخت‌ها نخواهند داشت. با وجود تعرفه‌هایی که به‌طرزی تصنعی پایین‌اند، انگیزه چندان برای مصرف‌کنندگان در حفظ و صرفه‌جویی در میان نخواهد بود، و در نتیجه استفاده از آب، شکلی تحریف‌شده و افراطی به خود خواهد گرفت.

می‌خواهم این را هم فوراً بیفزایم که شیوه‌های خوب و بدی برای دعوت از بخش خصوصی در عهده‌دار شدن نقشی گسترده‌تر در زمینه پرداختن به نیازهای آب عموم مردم، وجود دارد. در پاره‌ای از مناطق، دخیل شدن بخش خصوصی صرفاً به معنای بازگرداندن امتیازهای خاص به همان مردمی بوده است که پیش‌تر اجرای کار را برعهده داشتند، و اکنون با دسته‌بندی مجدد در قالب شرکت خصوصی، پول بیشتری دریافت می‌کنند. در برخی دیگر، چرخش به سمت تأمین از طرف بخش خصوصی به نفع خودی‌ها و کسانی شده است که به نوعی با حکومت مرتبط‌اند.

نظم و نسقی جدید و نقشی پویا به‌وسیله دولت نیازمند این تضمین است که مشارکت بخش خصوصی موجب پرداختن به اهداف همگانی شود. سرمایه‌گذاران خصوصی نیاز خواهند داشت - و دولت‌ها می‌بایست درایت لازم را داشته باشند تا این اطمینان را به وجود آورند - که معاملات کاملاً شفاف باشند، مناقصه‌ها به‌شکلی آزاد و باز و بدون جانبداری و استثنا قائل شدن هدایت گردند، قراردادهای مورد توجه و اعمال قرار گیرند، مراقبت لازم از توافقات و استانداردها به عمل آید، و پاداش‌های اقتصادی نیز منوط به اجرا گردند. نقش قدرتمند بخش خصوصی، مستلزم نظارت و سرپرستی قدرتمند و عالی حکومت است.

ویلیام کی. رایلی، بنیان‌گذار و مأمور عالی اجرایی، شرکای بین‌المللی آبی (اکوا)،

سان‌فرانسیسکو، ایالات متحد آمریکا

همانا برقرار ساختن عملیات تجاری- بازرگانی است، و بازگشت سرمایه نیز در قانون این اصلاح جای دارد. با آنکه اینها اغلب به‌طور همزمان به اجرا درمی‌آیند، می‌توان چنین استدلال کرد که مشارکت بخش خصوصی در این میان تصمیمی است جداگانه؛ و این تصمیم که به تعرفه‌های بالاتر منجر می‌شود، می‌تواند با فرایند صنفی‌سازی^۱ همراه باشد. هواداران، این استدلال را نیز مطرح می‌کنند که قیمت‌ها ممکن است رو به کاهش نهند، و اینکه قیمت‌ها به‌طور مشخص به‌گونه‌ای تطبیق یافته‌اند که با هزینه واقعی فراهم‌سازی خدمات معین، هم‌سو باشند.

از چشم‌انداز مخالفان سیاسی، مصرف‌کنندگان و اتحادیه‌ها، چرخش از خدمات بخش عمومی به سمت تأمین آنها به دست بخش خصوصی با قیمت‌های بالاتر، هزینه‌های بیشتر و همچنین از دست رفتن مشاغل همراه است. آنان چنین استدلال می‌کنند که بخش خصوصی بی‌چون‌وچرا منجر به افزایش تعرفه‌ها خواهد شد، هم از آن دست که غالباً جزو شرط‌های مذاکرات مربوط به شراکت عمومی - خصوصی است. ارائه رویکردی تجاری- بازرگانی برای تأمین خدمات و اصلاح بازگشت هزینه همراه با آن در عین حال بدین معناست که گرداننده تسهیلات، کارایی آن را با جمع‌آوری تعرفه‌ها افزایش خواهد داد. این بدان مفهوم خواهد بود که آن دسته از خانوارهای تهی‌دستی که خدماتی را به رایگان دریافت داشته‌اند - چرا که چیزی نپرداختند - شاهد پایان یافتن این توافق یارانه‌دهی ضمنی یا تلویحی خواهند بود.

به هر حال، هزینه - فایده از موضوعات اصلی در زمینه‌های شراکتی به‌شمار می‌آید. شهرداری‌های بس معدودی عهده‌دار تحلیل‌های هزینه - فایده، که به‌شکلی واقع‌گرایانه به مقایسه هزینه‌های تدارکات عمومی و خصوصی می‌پردازد، شده‌اند. در بافتاری که جروب‌ها در مورد افزایش هزینه‌ها وجود دارد، این خود پاسخی اساسی به‌شمار می‌آید. به‌منظور تمرکز بر شراکت‌هایی که برای اقشار تهی‌دست صورت می‌گیرند، موضوع اصلی در این بحث و گفتمان پیچیده در مورد مقوله پایداری نهفته است، و ازجمله در شرایط مورد نیاز برای پایداری امور مالی گرداننده خصوصی، و آنهایی که ضرورت‌شان بدین منظور است که اقشار تهی‌دست چه‌بسا بتوانند با شالوده‌ای پایدار، از خدمات استفاده کنند.

□ تأثیرات رسمی‌سازی

به هر حال، دیگر تغییرات در وضعیت موجود می‌تواند به‌دست شرکای خصوصی‌ای به بار آید که قصد به حداقل رساندن مخاطره یا ریسک را دارند. بسیاری از این تغییرات در بافتارهای توسعه‌یافته رخ نمی‌نمایند، و در نتیجه بسیاری از گردانندگان بین‌المللی و هواداران شراکت‌های عمومی-خصوصی هنوز نتوانسته‌اند تأثیرات اجتماعی را درک کنند. به عنوان مثال، موضوع مشخص برای تهی‌دست‌ترین اقشار، این است که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی فقط در زمینه و بستری رسمی انجام خواهد گرفت که در آن می‌توان ریسک را با استفاده از قراردادهای قانونی و همچنین مقرراتی که شالوده و مبنای هر نوع عملکرد را تشکیل می‌دهند، بس محدود ساخت.

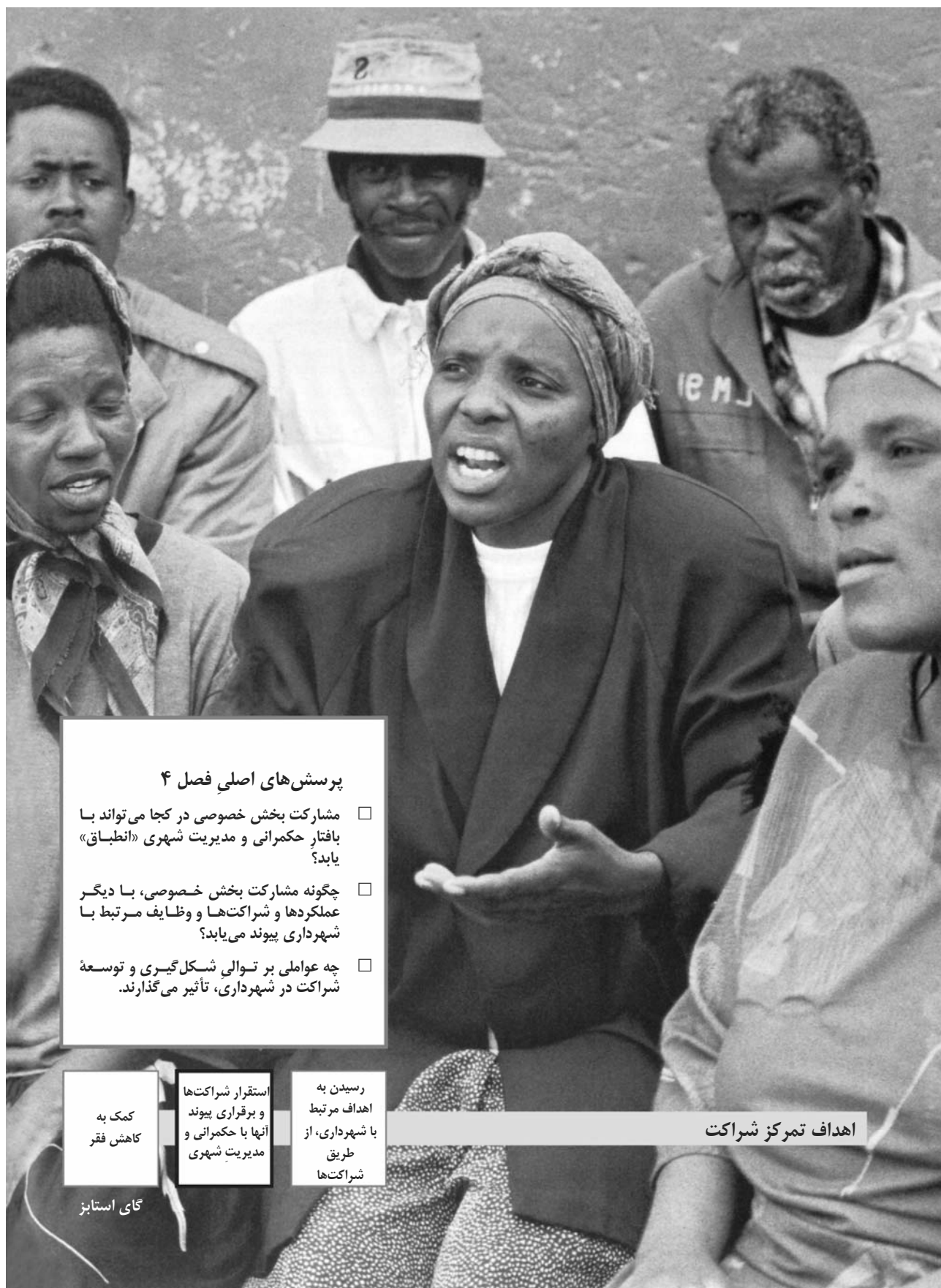
به هر حال، فرایندهای به حاشیه راندن و همچنین خود ساختار زندگی اقشار فقیر معمولاً موجب قرارگیری آنها در زمینه و بستری غیررسمی می‌شود - و این غیررسمی بودن به بخشی پراهمیت از راز باقی ماندن آنها تبدیل شده و خود جنبه‌ای است اصلی از شیوه و نحوه کارکرد شهرها. بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس بین‌المللی، به خاطر ماهیت آن، عموماً توان مدارا کردن و تاب‌آوردن غیررسمیت‌هایی را که جزو مشخصه‌های زندگی آنان به‌شمار می‌آید، ندارد. این مثلاً بدان معناست که بخش خصوصی به کار با تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات یا دیگر کنشگران غیررسمی نخواهد پرداخت (مگر اینکه رسمی شوند). عموماً هم فعالیت پیوندها و ارتباطات غیرقانونی را تداوم نمی‌بخشد (غالباً هم بدون عملکرد ملایم‌سازی)، و تحت فشار و تنگنای امور غیرقانونی در حیطه زمین و مسکن قرار می‌گیرد. گرداننده خصوصی به‌طور کلی خواهان رده‌ای از رسمی‌سازی است، که بس دور از دسترس تهی‌دست‌ترین اجتماع‌های محلی است.

1. corporatisation

به هر شکل، رسمی‌سازی می‌تواند منافعی را نیز برای خانوارهای فقیر به‌همراه داشته باشد. چنین نیست که تمامی فراهم‌کنندگان غیررسمی خدمات، قابل اعتماد و اطمینان باشند؛ بسیاری‌شان از همین فقدان دسترسی خانوارها به خدمات، بهره‌کشی می‌کنند و نظم و سامان‌دهی تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات در قالب یک بخش خصوصی قانونمند محلی می‌تواند دربردارندهٔ فواید بلندمدت باشد. هرچند که رسمی‌سازی ممکن است درنهایت به از بین رفتن بهره‌کشی‌های یاد شده کمک کند، تضمین لازم را در مورد کیفیت و دسترسی بودن خدمات به‌وجود آورد، و منجر به شمول و منظور شدن زیستگاه‌های کم‌درآمد گردد، شواهد حاکی از آن‌اند که نتایج و پیامدهای مختلفی برای اقشار تهی‌دست به‌وجود خواهد آمد، و باید تشخیص داد که این روند طولانی، احتمالاً بر راهبردهای معیشتی-زیستی موجود اقشار تهی‌دست، و به‌ویژه آسیب‌پذیرترین خانوارها و افراد، تأثیر خواهد گذاشت.

ارتقای فواید بالقوه

دخیل شدن بخش خصوصی در تأمین خدمات، هم دارای نکات مثبتی است و هم دربردارندهٔ برخی نقطه‌ضعف‌ها. شهرداری‌ها، به‌منظور تدوین و برقراری شراکت مثبتی که به نفع اقشار فقیر باشد، می‌بایست به عینه مشاهده کنند که فواید به حداکثر رسیده‌اند و معضلات کاهش یافته‌اند - که البته همهٔ اینها با اهداف اولویت‌دار و به‌درستی در نظر گرفته‌شدهٔ مربوط به شهرداری سروکار می‌یابد. رویکرد ارائه شده در اینجا، هم‌سو با فرصت‌ها و موقعیت‌های پیشنهاد شده به‌وسیله بخش خصوصی رسمی است لیکن این را نیز تشخیص می‌دهد که ظرفیت بخش خصوصی رسمی به هر حال محدود است و بدین ترتیب چه‌بسا تأثیرات و جنبه‌هایی مغایر با آنچه در نظر است، بروز و نمود یابند. به‌وجود آوردن این اطمینان ضرورت دارد که هریک از اینها از طریق سازوکارهای شراکتی، چنان افزایش یا کاهش داده شده‌اند تا به حد مناسب و شایسته برسند. شکل‌گیری نوعی شراکت که دربردارنده و گسترش‌دهندهٔ مزایای بخش خصوصی رسمی و غیررسمی باشد، به‌همراه مهارت‌ها و منابع دیگر کنشگران، که خود حکم نوعی مکمل را برای اینها خواهد داشت، و تمام منابع را در چارچوب شراکتی متمرکز جای خواهد داد، شالودهٔ فصل‌های بعدی را تشکیل می‌دهد.



پرسش‌های اصلی فصل ۴

- ☐ مشارکت بخش خصوصی در کجا می‌تواند با بافتار حکمرانی و مدیریت شهری «انطباقی» یابد؟
- ☐ چگونه مشارکت بخش خصوصی، با دیگر عملکردها و شرکات‌ها و وظایف مرتبط با شهرداری پیوند می‌یابد؟
- ☐ چه عواملی بر توالی شکل‌گیری و توسعهٔ شرکات در شهرداری، تأثیر می‌گذارند.

کمک به
کاهش فقر

استقرار شرکات‌ها
و برقراری پیوند
آنها با حکمرانی و
مدیریت شهری

رسیدن به
اهداف مرتبط
با شهرداری، از
طریق
شرکات‌ها

اهداف تمرکز شرکات

گای استابز

استقرار شراکت‌ها و برقراری پیوند آنها با حکمرانی و مدیریت شهری

از جمله موضوعات عمده‌ای که اغلب در شکل‌گیری و توسعه شراکت‌های عمومی- خصوصی (PPPها) برای تأمین خدمات نادیده گرفته و از آن صرف‌نظر می‌شود، این است که خدمات شهری مرتبط با شهرداری و روند تأمین آنها درواقع بخشی جدانشدنی از تشکیلاتی چندکارکردی و چندسطحی به‌شمار می‌آید. اینها چونان اقدامات پیشگامانه‌ای که در تنهایی و انزوا رخ نمایند نیستند، بلکه بخشی از تلاش گسترده‌ای هستند که به شهرداری مربوط می‌شود. به همین ترتیب، روند تغییر رویکرد به تأمین خدمات نیز چرخشی در انزوا و تنهایی نیست، بل چیزی است که اغلب در مجموعه‌ای بس گسترده‌تر که جزو اصلاحات مربوط به شهرداری است قرار می‌گیرد. روند شکل‌گیری و توسعه مشارکت بخش خصوصی (PSP) در خدمات و زیرساخت‌های شهری، هم از کل روند اصلاحات مرتبط با شهرداری تأثیر می‌پذیرد، و هم بر آن تأثیر می‌گذارد.

بدین ترتیب، شناخت و تشخیص اینکه مشارکت بخش خصوصی در بخش خدماتی همچون تأمین آب و زهکشی فاضلاب، کاری نیست که در شرایط خلاً به‌وجود آید و شکلی اجرایی به خود بگیرد، بس حیاتی و ضروری است. شراکت‌های خدماتی اغلب در زمره موضوعات مطرح یا دل‌مشغولی‌های حکومت شهری قرار دارند، و پیامدها و نتایج همواره با ایفا و اجرای دیگر الزامات شهری (مربوط به شهرداری) پیوند می‌یابند. در این فصل به پژوهش و واکاوی در این زمینه پرداخته می‌شود که مشارکت بخش خصوصی در کجا می‌تواند با این بستر و زمینه در حال دگرگونی حکمرانی محلی و مدیریت شهری، انطباق و سازگاری یابد. این فصل، نخست عناصر روند اصلاحات را که با تمرکززدایی پیوند و ارتباط دارند، مدّ نظر قرار می‌دهد. سپس به در نظرگیری شراکت‌های خدماتی و ارتباطشان با الزامات چندجانبه شهرداری‌ها، و نیاز به برنامه‌ریزی خدماتی راهبردی (استراتژیک) به منظور مستقر ساختن و برقراری پیوند شراکت‌ها با حکمرانی و مدیریت شهر می‌پردازد.

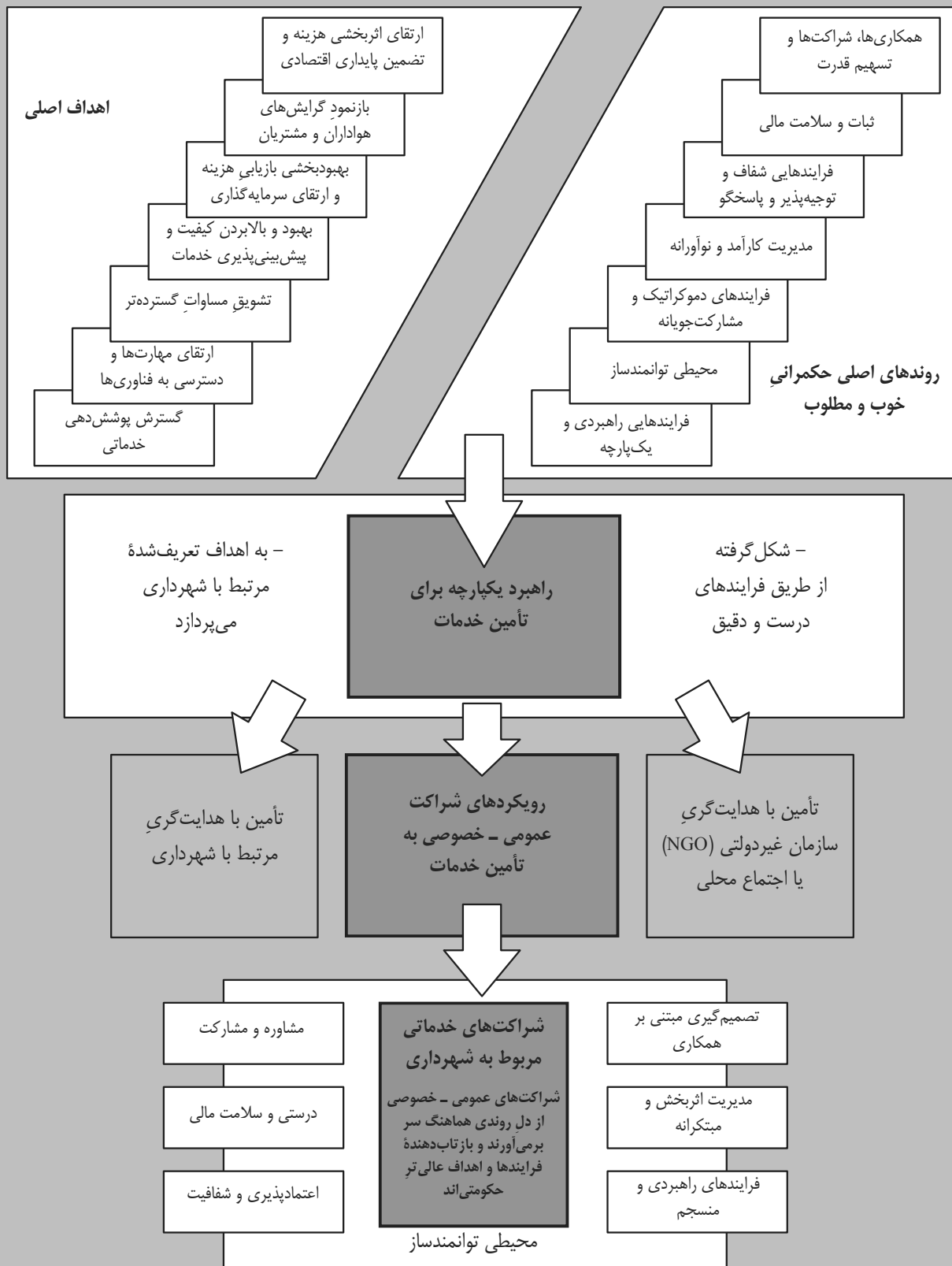
عناصر روند اصلاحات

شکل‌گیری و توسعه شراکت‌ها به‌مثابه شیوه‌ای برای تأمین خدمات در شهرداری‌ها، در عمل، در قالب بخشی از روند گسترده‌تر و همه‌شمول اصلاحات شهری (مربوط و منتسب به شهرداری) رخ می‌نماید. کانون این بحث همانا تغییر جهت‌دهی از مدیریت و برنامه‌ریزی شهری موسوم به از بالا به پایین، به سمت حکمرانی کارآمد شهری است. مفهوم حکمرانی محلی دربرگیرنده طیف متنوعی از کارگزاری‌های محلی در تسهیم قدرت است، که در این میان حکومت شهری (منتسب به شهرداری) دارای نقشی نظارتی و هماهنگ‌کننده است، و نه نقشی تک‌قطبی.^(۱)

با این همه، چرخش و تغییر جهت در خط‌مشی و رفتارها و عملکردها به‌منظور دستیابی به حکمرانی خوب و مطلوب، برای حکومت شهری منتسب به شهرداری، کاری آسان یا طبیعی به‌شمار نمی‌آید. جدای از شکل‌گیری شالوده دموکراتیک صحیح و مناسب، رویکردها به حکمرانی خوب و مطلوب نیازمند آن‌اند که شهرداری‌ها به تغییر وضعیت خود به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان فراوان و متعدد شهری اقدام کنند، و روندهای مشارکت‌جویانه کارآمدی را با این ذی‌نفعان به‌وجود آورند. این کار مستلزم آن است که شهرداری‌ها نوعی شفافیت و اعتمادپذیری را که پیش‌تر برای‌شان شناخته شده و معهود نبوده است، به‌وجود آورند. این کار نیازمند مدیریت نوآورانه سازمانی- تشکیلاتی، منابع انسانی و همچنین مالی است. نیاز دارد که شهرداری‌ها نقش فراهم‌آورنده خود را در تمام عملکردها و وظایف مربوط به شهر مورد تجدیدنظر قرار دهند، محیطی پیش‌بینی‌پذیر به‌وجود آورند، توان بالقوه تمامی ذی‌نفعان خصوصی و جامعه شهری و کشوری و ازجمله ذی‌نفعان غیررسمی را مدّ نظر قرار دهند، و در سازوکارهای تأمینی نیز تجدیدنظر کنند. این کار در عمل ممکن است نیازمند تغییر راهبردی (استراتژیک) باشد و این امر از طریق شبکه‌بندی با دیگر شهرداری‌ها یا دسته‌بندی و یک‌کاسه نکردن عملکردها و وظایف صورت گیرد.

یادآوری این امر به هواداران شراکت‌های عمومی- خصوصی در پاره‌ای از خدمات مشخص مربوط به شهرداری اهمیت دارد که جنبه‌های محوری همراه با شراکت‌های کارآمد و اثربخش، درواقع بازتابی از اصول حکمرانی بهتر به‌شمار می‌آیند.^(۲) کنشگران یا

پیرامند ۱-۴ استقرار شراکت‌های خدماتی مربوط به شهرداری



بازیگران شراکت نمی‌بایست چنین بیندارند که اعتمادپذیری و شفافیت یا برنامه‌ریزی راهبردی تنها به‌خاطر شراکت است که دنبال گرفته می‌شوند. اینها در بیشتر موارد حکم موضوعات و دل‌مشغولی‌های گسترده‌تر حکمرانی را دارند، و شراکت‌های عمومی خصوصی می‌بایست بر پایه کوشش‌های موجود، هر قدر هم که ساده و کوچک باشند، بنا نهاده شوند و با آنها ارتباط و پیوند یابند.

با همه اینها جنبه‌های اصلی و محوری حکمرانی مطلوب، اغلب دارای نقشی حیاتی برای شکل‌گیری و توسعه خدمات شراکتی است (ن.ک. پیرابند ۱-۴). به عنوان مثال، تدوین‌بندی و پایدارسازی شراکت‌ها بستگی به تعهد و بسیج شدن اعضا و مشاوران انجمن و رهبران سیاسی دارد. رهبری سیاسی ناپخته و کم‌تجربه مسلماً بر تمامی روندهای اصلاحی شهری تأثیر خواهد گذاشت و ظرفیت‌سازی بخش عمده و مهمی از برنامه‌های اصلاحی شهری منتسب به شهرداری به‌شمار می‌آید. از آنجاکه شراکت‌ها می‌توانند ظرفیت‌سازی را در برخی از مناطق و حوزه‌ها ارتقا دهند (و از جمله، مثلاً اینکه اعضای جدید شورا و انجمن را در شراکت‌های عمومی-خصوصی برگمارند)، شکل‌گیری رهبران توانمند و لایق در بسترهای به‌تازگی دموکراتیک (مردمی) شده، زمان‌بر است. هنگامی که کنشگران اصلی (در بخش غیرعمومی) توان درک پیچیدگی و آسیب‌پذیری شوراها یا انجمن‌های تازه را نداشته باشند، شراکت‌ها به خطر خواهند افتاد.

فرایندهای دموکراتیک‌سازی تنها به دموکراسی انتخاباتی محدود نمی‌شوند؛ این فرایندها در عین حال دربردارنده شکل‌گیری مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهرداری نیز هستند. از آنجا که برخی از فرایندهای مشاوره‌ای صرفاً به قصد تدوین شراکت شکل می‌گیرند، شهرداری‌ها در بیشتر موارد پیشاپیش ابزارهایی را برای دخیل شدن جامعه شهری و بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهرداری در نظر گرفته و برقرار ساخته‌اند. ساختارهای تشکیلاتی-سازمانی می‌توانند بخش پراهمیتی از این روند به‌شمار آیند؛ به عنوان مثال، کمیته‌های محله‌ای و کمیته‌های حراستی-سرپرستی در شهرهای هندوستان، محل‌های گردهمایی در نظر گرفته‌شده قانونی برای تصمیم‌گیری مشارکتی به‌شمار می‌آیند. آنچه در این میان اهمیت دارد، آن است که روندهای مشارکتی مرتبط با شراکت‌های خدماتی بر پایه چنان ساختارهایی شکل گیرند و برپا گردند (البته با پرداختن به کمبودها و کاستی‌های ساختار مذکور).

شهرداری‌ها هنگامی که رویکردهای مشارکتی بازتر و آزادتری در زمینه تمام تصمیم‌ها، و از جمله مشارکت بخش خصوصی اختیار می‌کنند، آشکارا با فزونی گرفتن یا رشد رنج و محنت‌ها مواجه می‌شوند. مجریانی که به دستور دادن و سرپرستی کردن امور خو گرفته بودند، می‌بایست به گره‌گشایی و تسهیل روی آورند و به آن عادت کنند، و نه کنترل و نظارت. مهندسان فنی، با نقش‌های بازتعریف شده‌ای که قدرت و مرتبه آنان را در جایگاه تأمین‌کنندگان دانش فنی از سکه می‌اندازد و آن را کم‌رنگ می‌کند، سر‌عناد و ستیز در پیش می‌گیرند. سیاستمدارانی که به‌تازگی با رأی‌گیری انتخاب شده‌اند، می‌بایست بپذیرند که به‌دست‌آوردن مرتبه و منزلت لزوماً به معنای بازگذاشتن کامل دست آنان در تصمیم‌گیری‌ها نیست. تمامی کنشگران منتسب به شهرداری می‌بایست روح همکاری در خود بدمند و به کار با دیگر ذی‌نفعان بپردازند.

بهترین عملکرد در مدیریت شهری، اولویت بخشیدن به برنامه‌ریزی راهبردی و برجسته‌سازی و تأکید بر اهمیت راه‌حل‌ها و روندهای یک‌پارچه و هم‌بسته و کل‌گرایانه است. با این همه، در گذشته متأخر و نه چندان دور، ماهیت ناحیه‌ای یا بخشی مشارکت‌های خدماتی موجب ترویج و تشویق راه‌حل‌های ناحیه‌ای یا بخشی جداگانه شده، و در پاره‌ای از موارد نیز فقدان هماهنگی موجب آسیب‌رساندن به راهبردهای توسعه شهر گشته است. روند راهبردی یا استراتژیک باید در وهله نخست بر تصویر کلی متمرکز گردد، و چارچوبی را برای ایجاد شراکت‌های مشخص در بخش‌های عملکردی فراهم آورد. برعکس، وضع کردن و برقراری راهبردی یک‌پارچه احتمالاً به بهسازی و بالا بردن فوایدی که از شراکت خدماتی می‌توان به‌دست آورد، و توانمندسازی در هدف‌گیری فواید منجر می‌شود.

دیدگاه راهبردی خدمات مرتبط با شهرداری در عین حال مستلزم ترتیبات نهادی حمایتی است. بدین ترتیب شهرداری‌ها به مستقرسازی کمیته‌ها، گروه‌های مأمور و دیگر واحدهای متعهد به منظور هماهنگ‌سازی گرایش‌های دپارتمانی متنوع‌شان می‌پردازند.

پیرایند ۲-۴ خط‌مشی شهرداری در جهت شراکت‌های عمومی - خصوصی

کاتماندو، نپال

مهم‌ترین عملکرد و فعالیت مشارکت بخش خصوصی (PSP) در نپال، در کاتماندو شکل گرفته است. متأخرترین این کوشش‌ها، بر ایجاد چارچوبی سیاستی برای مشارکت بخش خصوصی در حیطه وظایف و عملکردهای مربوط به شهرداری در کلان‌شهر کاتماندو (KMC) متمرکز شده است. به بیان صریح و روشن، این امر که به تصویب هیئت ذی‌ربط در شهرداری رسیده است، به‌طور مشخص مؤکد است بر نیت و خواسته «جذب بخش خصوصی از طریق ایجاد محیطی هدایت‌گر و درخور اعتماد و اطمینان برای سرمایه‌گذاری‌های آنها، با تضمین حداکثر تسهیلات و امکاناتی که کلان‌شهر کاتماندو می‌تواند در اختیار قرار دهد.» کلان‌شهر کاتماندو (KMC) با پشتیبانی از طرف برنامه ظرفیت‌سازی یک بانک توسعه آسیایی^۱ (ABB)، با جلب و جذب مهارت‌های تخصصی به همکاری در ایجاد خط‌مشی پرداخته است. حیطه در نظر گرفته شده درواقع طیفی از شکل‌های متنوع و متفاوت مشارکت بخش خصوصی (PSP) و تعدادی از مناطق اولویت‌دار است.

در کاتماندو فرصت‌ها و موقعیت‌های متعددی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی (PPP) وجود دارد، که از آن جمله‌اند:

- گسترش خدمات شهری موجود و دیگر خدمات ضروری اضافی به‌منظور نائل شدن به اهداف توسعه کلی شهر کاتماندو؛
- افزایشی در ظرفیت مدیریتی کلان‌شهر کاتماندو، از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های شراکتی عمومی - خصوصی؛
- ساخت‌وساز مدیریت امکانات بنیادین در خدمات بهداشتی، آموزش و پرورش، تأمین آب، مدیریت ضایعات جامد، مجتمع‌های تجاری - بازرگانی، املاک صنعتی و دیگر خدمات اصلی؛ و
- ایجاد و توسعه یک بازار، یک پایانه (ترمینال) اتوبوس، یک کشتارگاه مدرن، یک پارکینگ زیرزمینی خودرو، حمل‌ونقل (ترانزیت) انبوه در امتداد جاده یا مسیر حلقوی، و بسیاری از دیگر پروژه‌های مشابه.

حوزه‌های اولویت‌دار و امکان بالقوه مشارکت بخش خصوصی در کلان‌شهر کاتماندو و دیگر فعالیت‌های تحت سلطه مناطق محلی، بس عمده و پراهمیت‌اند. کلان‌شهر کاتماندو پروژه‌های بالقوه بسیاری را شناسایی کرده است، که برخی از آنها پیش‌تر خود به اجرا درآمده‌اند. بیشتر اینها در حوزه مدیریت مواد زائد جای دارند. دیگر فعالیت‌های بالقوه شامل ساخت‌وساز و / یا اجرای بازار، پایانه مسافری اتوبوس و همچنین یک کشتارگاه بوده است. حوزه‌های اولویت‌دار برای فعالیت‌های مشارکت بخش خصوصی و شراکت‌های عمومی - خصوصی عبارت‌اند از خدمات شهری، فعالیت‌های تجاری - بازرگانی تک‌کارکردی و معامله‌های یک‌پارچه توسعه حوزه. «خدمات شهری» از سه نوع خدمات تشکیل شده‌اند، ولو اینکه کلان‌شهر کاتماندو، نه عهده‌دار مقوله آب است و نه نگهداری و حفاظت از جاده‌ها. منظور از «فعالیت‌های تجاری - بازرگانی تک‌عملکردی» همانا فعالیت‌هایی است مربوط به کسب‌وکار که در دیگر اوضاع و شرایط می‌تواند فعالیت‌های تجاری - بازرگانی بخش خصوصی بر پایه سامان‌دهی و مقررات دولت باشد: کشتارگاه‌ها، پایانه‌های مسافری اتوبوس و نیز تسهیلات پارکینگ. تمامی این فعالیت‌ها توان و امکان بالقوه عمده‌ای برای به‌دست آوردن دوباره سرمایه و هزینه‌های اجرایی از طریق حق‌الزحمه‌های کاربران به‌شمار می‌آید. «معامله‌های یک‌پارچه توسعه حوزه» دربرگیرنده مجتمع‌های تجاری - بازرگانی و املاک صنعتی است. این‌گونه معاملات جالب‌توجه‌اند، چراکه کلان‌شهر کاتماندو دارای منابع لازم به‌منظور فراهم‌سازی مستقیم برای توسعه‌های لازم در حوزه مورد نظر نیست. بدین ترتیب، توسعه‌های یاد شده می‌بایست خودشان خدمات لازم را برپا دارند و حفظ و نگهداری کنند. بدین علت که این «قلمروهای بسته» جدید از لحاظ مالی خودگردان‌اند، نقطه شروع طبیعی برای دخیل شدن بخش خصوصی قلمداد می‌شوند. کلان‌شهر کاتماندو نقشه‌ها و برنامه‌هایی را برای یک‌کاسه کردن این قبیل معاملات دارد.

در این میان دو نوع بخش فرعی یا زیربخش نیز وجود دارد: زیربخش‌های قرارداد خدماتی (سرمایه‌گذاری منابع غیرسرمایه‌ای)، و زیربخش‌های سرمایه‌گذاری (سرمایه‌گذاری در منابع سرمایه‌ای). یک بخش تنها و واحد، همچون ضایعات مواد جامد، می‌تواند مشتمل بر هر دو زیربخش قرارداد خدماتی (رفت‌وروب خیابان، جمع‌آوری پسماندهای جامد، دادن صورت‌حساب و جمع‌آوری)، و زیربخش‌های سرمایه‌گذاری (بازیافت، دفع و دفن پسماند، فعالیت‌های تولید کمپوست). زیربخش‌های سرمایه‌گذاری نیازمند و سزاوار توجه ویژه‌اند، چراکه مبالغ «غیربودجه‌ای»^۲ برای افزودگی سرمایه‌ای با خود به همراه می‌آورند. این در عین حال چالشی است با آریه‌بندی دخیل شدن بخش خصوصی در این زیربخش‌ها، چرا که به‌خاطر جمعی و اطمینان بیشتری نیاز است تا از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی حفاظت به‌عمل آید.

برای گزینش طرح‌های پیشنهادی شراکت عمومی - خصوصی، معیارهایی هم تدوین و وضع شده است. اینها مشتمل بر دوام‌پذیری یا ممکن بودن موفقیت مالی، صلاحیت و کارایی فنی و مهندسی، ظرفیت مدیریت سازمانی و قرارداد، و ظرفیت یا استعداد مدیریت پروژه. اسلوب‌های اجرایی استاندارد بنیادین تحت این چارچوب سیاستی یا خط‌مشی برای معاملات مشارکتی بخش خصوصی شکل گرفته و برقرار شده‌اند. اینها خود شامل دستورالعمل‌های عملی، دستورالعمل‌های تدارکاتی و دستورالعمل‌های قراردادی است که برای هیئت‌های خصوصی علاقه‌مند و ذی‌حق برای معاملات روشن و شفاف، موجود و در دسترس خواهد بود.

ترتیبات نهادی را که در ادامه ذکر می‌گردند، کلان‌شهر کاتماندو به‌منظور تسهیل پروژه‌های شراکتی عمومی - خصوصی به‌وجود آورده است:

- کمیته‌ای در رده عالی، متشکل از نمایندگان تمامی دسته‌ها و احزاب سیاسی در کلان‌شهر کاتماندو و دیگر سازمان‌ها و مؤسسات حرفه‌ای همچون انجمن دادگاهی - و کالتی نپال^۳، انجمن مهندسی فنی نپال^۴، مجالس یا اتاق‌های بازرگانی و صنایع^۵، و نیز شفافیت بین‌المللی^۶. وظیفه و عملکرد اصلی این کمیته، تدوین و تنظیم خط‌مشی‌های مشارکتی بخش خصوصی و تصویب پروژه‌ها برای اجراست.
- یک هیئت مأمور برای مشارکت بخش خصوصی، شامل تمامی سرپرستان دپارتمانی ذی‌ربط، متخصصان لازم و اعضای کمیته ذی‌ربط. هیئت مأمور مذکور به آزمون طرح‌های پیشنهادی ارائه شده از طرف بخش خصوصی، آن‌هم با موشکافی و دقت هرچه بیشتر می‌پردازد و به‌علاوه، اسناد و مدارک را برحسب مجموعه استانداردها مورد بازبینی قرار می‌دهد، و سپس آن را برای تعمق و تصویب، به کمیته رده عالی توصیه می‌کند.
- یک دبیرخانه ویژه مشارکت بخش خصوصی، که تحت دبیرخانه خصوصی و دفتر تشریفات شهردار برپا می‌شود. عملکرد و وظیفه این دبیرخانه درواقع هماهنگ‌سازی و تسهیل فعالیت‌های مشارکتی بخش خصوصی برای تصمیم‌گیری سالم و بی‌خدشه در دپارتمان‌ها، هیئت مأمور کمیته رده بالا و هیئت‌ها و گروه‌های خصوصی بیرونی است.

از طریق شناخت و آگاهی از اهمیت مشارکت بخش خصوصی برای توسعه کلی و ارتقای زیرساخت‌ها و خدمات کاتماندو، این شعار دست‌یافتی است: «سربلندی من، میراث من، و کاتماندوی من.»

منبع: کلان‌شهر کاتماندو، سال ۲۰۰۰

1. Asian Development Bank
4. Nepal Engineering Association

2. "off-budget" funds
5. the chambers of commerce and industries

3. Nepal Bar Association
6. Transparency International

چنانچه شهرداری‌ای تمایل به دنبال کردن گزینه‌های شراکتی داشته باشد، می‌بایست ساختاری را که با آن می‌توان چنین کاری را به انجام رساند، برپا دارد. این همان رویکردی است که در کاتماندوی نپال اتخاذ شد، که در آنجا کمیته‌ای رده بالا، یک گروه مأمور و همچنین یک دبیرخانه به‌منظور به پیش بردن خط‌مشی یا سیاست مشارکت بخش خصوصی تشکیل گردید (ن.ک. پیرابند ۲-۴).

برقرار ساختن مدیریت شهری سالم و درست در عین حال بدین معنا و مفهوم است که شهرداری می‌بایست به آن دسته از مناطقی بپردازد که در آنها فاقد سطح و میزانی پذیرفتنی و مطلوب از حرفه‌ای‌گرایی است. فعالیت‌هایی از این دست بس متنوع‌اند، و این تنوع دربرگیرنده طیفی است از بهبودبخشی‌های کلی در ظرفیت مدیریتی و فنی کارکنان گرفته، تا تدوین و تنظیم روال و رویه‌هایی که موجب ارتقای اعتمادپذیری و شفافیت می‌شوند، و تا معرفی و ارائه فناوری‌های اطلاعاتی به‌منظور همکاری در عملکردها و وظایف اداری - اجرایی هریک از این فرایندها، که هم بر تدوین و اجرای مشارکت‌ها تأثیر خواهد گذاشت و هم از آن تأثیر خواهد پذیرفت. در عین حال، روند برقراری شراکت خدماتی، به خودی خود ویژگی یا مشخصه سازمان و تشکیلاتی است حرفه‌ای‌تر، و تمایلی برای پذیرش دگرگونی‌ها، به چالش کشیدن وضعیت موجود و ترویج شیوه‌های بهتر برای به انجام رساندن و ایفای تعهدات یا الزام‌های شهری مربوط به شهرداری. جنبه‌های پراهمیت این امر مشتمل‌اند بر ایجاد و توسعه محیطی توانمندساز و همچنین مدیریت کارآمد مالی.

البته این روند اصلاحی، چندان هم سهل و ساده نیست. تمایل طبیعی حکومت‌ها به مقاومت در برابر تغییرات، فقدان مهارت‌ها و دسترسی به ظرفیت‌سازی، فعالیت‌های از درون خدشه‌دار و گاه فاسد شهرداری‌های 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 رفتاری انبوه و تمام‌عیار تأکید دارند. سر برآوردن شراکت‌های خدماتی در این زمینه و بستر، هم می‌تواند مسئله‌ساز باشد و هم حمایت‌کننده. «درس آموختن از انجام کار»، از شیوه‌های پراهمیت ظرفیت‌سازی است، و صاحب‌منصبان شهرداری ممکن است با مشاهده اینکه بخش خصوصی چگونه به کار می‌پردازد، و همچنین با دیدن بهبودهای ملموس در خدمات شهری، به‌خوبی متقاعد و مجاب گردند. البته به‌هرحال نرخ آهسته تغییر به‌سمت سازماندهی هرچه شفاف‌تر و پاسخگوتر، و همچنین اینرسی یا رخوت هریک از شهرداری‌ها می‌تواند توسعه شراکتی را خنثی سازد و عقیم بگذارد. این جنبه‌های ظرفیت‌سازی تشکیلاتی - سازمانی، علاوه بر این، در فصل ۱۲ مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

با توجه به ماهیت به هم پیوسته رویکردهای شراکتی و گرایش‌ها و برخوردهای رایج با حکمرانی و مدیریت، درک و شناخت این نکته برای شهرداری‌ها حیاتی است که چگونه شراکت‌ها می‌توانند از حکمرانی مناسب پشتیبانی کنند، و نیز اینکه چگونه حکمرانی مناسب و مطلوب می‌تواند شراکت‌ها را مورد پشتیبانی قرار دهد.

آیا شکل‌گیری و ایجاد شراکت‌های عمومی - خصوصی (PPP ها) از حکمرانی خوب و مطلوب پشتیبانی می‌کند؟ در عین حال که پاسخ غالباً «بله» ای کاملاً روشن و فاقد ابهام است، با آزمون دقیق، پاسخ احتمالاً این خواهد بود که برخی از انواع شراکت می‌توانند از روندهای حکمرانی مطلوب پشتیبانی کنند، درحالی‌که پاره‌ای دیگر، که استثمارآمیز یا غیرتوافقی‌اند، مشخصاً این کار را نخواهند کرد. با چنین هدفی، شهرداری‌ها نیاز دارند بدانند که می‌توانند و می‌بایست تغییراتی را در این مشارکت‌ها صورت دهند، به ارائه و عرضه روندهای مشارکتی بپردازند، محیطی رقابتی برقرار سازند، و تضمین دخیل شدن تمامی ذی‌نفعان را در ایجاد شراکت‌هایی که هم‌سو با اهداف‌شان است به وجود آورند. شهرداری‌ها با شکل‌دهی به شراکت‌های تازه، آگاه خواهند بود تا به آن دسته از شرکای بخش خصوصی که دارای تجربه‌ای در این رویکرد هستند، توجه کنند. ازجمله فواید و امتیازهای چنین چیزی، این است که به‌تدریج تقاضایی را برای بخش خصوصی‌ای که توان بیشتر و بهتری برای کار در حد و مرزهای اهداف حکمرانی خوب و مطلوب دارند، به وجود آورند.

به‌منظور اینکه شراکت‌ها از اقدامات پیشگامانه حکمرانی گسترده‌تری پشتیبانی کنند، آنچه اهمیت دارد این است که شهرداری‌ها و شرکای آنها این تضمین و اطمینان را به وجود آورند که در ترتیبات و توافقات اصول پایه و بنیادین اصلاحات نادیده گرفته نشود. این خود ممکن است نظم طولانی باشد، لیکن در سال‌های اخیر شواهد حاکی از آن‌اند که نوع تازه‌ای از شراکت‌ها می‌توانند با پارامترهای مذکور هم‌سو باشند. این شراکت‌های تازه به ترویج و تشویق فرایندهای مشارکتی و مشاوره‌ای می‌پردازند، کنشگرانی را از جامعه شهری

پیرامند ۳-۴ برنامه‌ریزی توسعه یک پارچه

افریقای جنوبی

ن.ک. پیرامندهای ۲-۱۰، ۵-۱۰، ۸-۱۰

به دنبال رأی‌گیری انتخاباتی دموکراتیک ملی و محلی در افریقای جنوبی در سال‌های ۹۵-۱۹۹۴، حکومت محلی به ابزار اولیه ترویج برابری و مساوات در بازسازی و توسعه کشور بدل گردید. حکومت محلی در دوران رژیم نژادپرست (آپارتهاید) در افریقای جنوبی، جداسازی و نابرابری را به وجود آورده بود و آن را تداوم می‌بخشید، زیرا قانون‌گذاری اصلی و بنیادین که جداسازی فضاها و مکان‌ها را پی‌ریخته بود، در سطوح محلی نیز به طریق اولی اعمال می‌شد. شکل‌گیری‌ها و توسعه‌های اخیر در زمینه قانون‌گذاری و خط‌مشی‌ها در مورد نقش حکومت محلی در افریقای جنوبی، بدین ترتیب نه فقط ناشی از هرچه نزدیک‌تر ساختن حکومت به مردم بوده است، بلکه از ضرورت معکوس ساختن خط‌مشی و برنامه‌ریزی گذشته و تعریف دوباره ماهیت و اهداف حکومت محلی نیز نشأت گرفته است.

گزارش رسمی دولت در زمینه حکومت محلی^۱ (WPLG) چارچوبی سیاستی را برای حکمرانی شهری (منتسب به شهرداری) در ترفیع حکومت محلی به وجود می‌آورد؛ گزارش مذکور تصریح می‌کند که توسعه اجتماعی و رشد اقتصادی می‌بایست در اولویت قرار گیرند، هم از آن دست که ترویج و ترفیع نقش جامعه محلی در طراحی و تأمین برنامه‌های اجرایی مربوط به شهرداری باید چنین شود. همچنین بر نیاز به ارزان بودن و استطاعت‌پذیری خدمات و یکپارچه‌شدن آن با دیگر شکل‌های خدمات و تهیه و تدارک مسکن تأکید می‌کند. به‌علاوه، صریحاً توصیه می‌کند که شهرداری‌ها به جایگزین‌هایی برای سرعت بخشیدن به تأمین خدمات پایه توجه کنند، و دیگر اینکه شراکت‌های عمومی - عمومی، عمومی - خصوصی و اجتماع محلی را به‌عنوان گزینه‌هایی که باید در نظر داشت، مطرح می‌سازد.

تصمیمات در مورد سازوکارها و کنشگرانی که می‌بایست در تأمین خدمات دخیل گردند، از طریق برنامه توسعه‌ای یک‌پارچه^۲ (IDP)، و همچنین طرح یا برنامه سرمایه‌گذاری همگن زیرساخت‌های شهری مربوط به شهرداری^۳ (MIIP)، که تعیین می‌کند چگونه شهرداری به هدف‌های تأمین خدمات دست یابد، اعمال می‌شوند. برنامه توسعه یک‌پارچه (IDP) ابزار اولیه برای برنامه‌ریزی حکومت محلی در مداخله‌های توسعه‌ای محلی و راهبردی و کل‌نگرانه، ازجمله مثلاً برای شوراهای شهری در برانگیختن روندهای برنامه‌ریزی مشارکتی با جامعه شهری (غیرنظامی) و ذی‌نفعان بخش خصوصی در تبیین اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و طولانی‌مدت آنان به‌شمار می‌آید. به همین ترتیب، شهرداری‌ها از طریق برنامه توسعه یک‌پارچه، راهبردی را برای دستیابی به اهداف‌شان در زمینه توسعه، مشتمل بر بسیج منابع و ظرفیت و استعدادها و همچنین رویکرد مطلوب برای تأمین خدمات (و البته شراکت‌هایی که برای خدمات صورت می‌پذیرند)، به وجود می‌آورند.

روند برنامه توسعه یک‌پارچه، ضمن برقرار ساختن برنامه مشخصی برای توسعه، بودجه‌ای را برای آنکه برنامه دارای توانایی اجرایی شود تعیین و تنظیم می‌کند، و به نظارت و ارزیابی چگونگی اجرای مناسب و مطلوب آن می‌پردازد و امکان شکل‌گیری فرایند مستمر و مداوم دگرگونی و بهبودبخشی را فراهم می‌آورد. فعالیت‌های پراهمیت متعددی وجود دارند که روند برنامه توسعه یک‌پارچه (IDP) را شکل می‌دهند و به وجود می‌آورند. اینها عبارت‌اند از:

- برآورد وضعیت فعلی در محدوده مرتبط با شهرداری؛
- اولویت‌بندی نیازهای یاد شده برحسب اهمیت و اضطرار؛
- ابداع و اندیشیدن راهبردهایی برای دستیابی به اهداف، ظرف مهلت معین؛
- تنظیم آماج‌هایی که بتوان با آنها برنامه‌های اجرایی را برسنجید؛
- نظارت و ارزیابی مجدد اجرای برنامه توسعه.
- برآورد و ارزیابی نیازهای اجتماع محلی ذی‌ربط؛
- تنظیم اهداف به‌منظور رویارویی با این نیازها؛
- ایجاد و اجرای پروژه‌ها و برنامه‌هایی به‌منظور دستیابی اهداف اصلی؛
- بودجه‌بندی اثربخش با توجه به منابع محدود؛ و

روند اصلی مورد نیاز در برنامه توسعه یک‌پارچه (IDP) همانا مشارکت است. در تمامی فعالیت‌های حکومت محلی، مشارکت جنبه محوری فرایند دموکراتیک به‌شمار می‌آید و به‌عنوان رمز راهگشای تمام جنبه‌های مرتبط با توسعه در حکومت محلی قلمداد می‌شود - و حکم پیوندی را دارد که اتصال آنها را با یکدیگر برقرار می‌سازد. آنچه در این میان به‌طور مشخص اهمیت می‌یابد، آن‌هم به‌ویژه در شراکت‌های عمومی - خصوصی، این است که شهرداری‌ها این تضمین و اطمینان را به‌وجود آورند که آرایه‌بندی‌ها یا توافق‌های تازه به‌منظور تأمین خدمات و ایجاد زیرساخت، به قربانی‌شدن اصول حکمرانی، مشارکت و ریشه‌کن‌سازی فقر و محرومیت که درواقع قلب نظام حکمرانی محلی پساتبعیض‌نژادی به‌شمار می‌آیند، منجر نخواهد شد.

استفاده بهینه از تأمین وجه برای زیرساخت‌ها، به برنامه‌ریزی بلندمدت هوشیارانه و توأم با احتیاط نیاز دارد. به شهرداری‌های موجود در افریقای جنوبی، طی طرح و برنامه توسعه یک‌پارچه، توصیه می‌شود که دست به ایجاد طرح و برنامه‌های توسعه زیرساختی بزنند که در آنها به تمامی منابع مالی تأمین وجوه لازم توجه شده باشد. طرح و برنامه سرمایه‌گذاری زیرساخت، به برنامه‌ریزی برای پایداری مالی طولانی‌مدت، و تضمین اینکه سطوح خدماتی در حد توانایی مالی و استطاعت اقشار ذی‌ربط هستند، کمک می‌کند. با آنکه انتخاب سطوح خدمات به موضوعات مطرح در شهرداری مربوط می‌شود، «برنامه زیرساخت‌های شهری یک‌پارچه یا تلفیقی»^۴ تهیه شده در سطح ملی توصیه می‌کند که سطوح خدماتی مطابقت لازم را با درآمد خانوارها داشته باشند، تا تضمین استطاعت‌پذیری در درازمدت حاصل آید. طرح و برنامه سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها در عین حال با پروژه‌های بالقوه اولویت‌دهی نیز همکاری می‌کند. این طرح به وجوب و نیز برنامه‌سازی برای نیازهای زیرساختی آینده می‌پردازد، تا اطمینان لازم از توسعه نظام‌مند در منطقه به وجود آید. هدف طرح مذکور، بر پایه شاخص‌های جاری و پیش‌بینی شده میزان نیازمندی و رشد، هماهنگ و همگام‌سازی تأمین مسکن و زیرساخت‌هاست.

بدین ترتیب روند در نظر گرفته شده موجب تسهیل شکل‌گیری رویکردی یک‌پارچه و منسجم به مدیریت منتسب به شهرداری می‌شود - رویکردی که توان گردآوردن شراکت‌های عمومی - خصوصی را در زیر چتری واحد، هم از آن دست که برای توسعه اقتصادی بومی نیز هست، در خود دارد. درآمیختن و یک‌پارچه ساختن شراکت‌های عمومی - خصوصی، عملاً در هیچ حد و گسترده درخور اهمیتی شکل نگرفته است، لیکن خط‌مشی موجود، فرصت‌ها و موقعیت‌های روشنی را برای هماهنگ و همگام‌سازی مداخله‌های زیست‌محیطی و اجتماعی، به‌منظور پیوند دادن شرکت‌های رسمی و غیررسمی و نیز کوچک‌مقیاس و بزرگ‌مقیاس در ایجاد و توسعه شراکت‌های خدماتی، پیش رو می‌نهد.

منابع: بی.تا. Plummer 2000a; USN, 1998; RoSA, no

1. White Paper on Local Government (WPLG)

2. Integrated Development Plan

3. Municipal Infrastructure Investment Plan

4. Consolidated Municipal Infrastructure Programme

به کار می‌گمارند، شفافیت را از طریق آگاهی‌سازی و خط‌مشی‌های آزاد و باز ارتقا می‌بخشند، و در عین حال ایجاد راه‌حل‌های مناسب را با توجه به هر بافتار و زمینه معین، ترویج می‌کنند. با این همه، موضوع همواره از این قرار نبوده است: بسیاری از شراکت‌های عمومی - خصوصی سنتی‌تر موجود معمولاً از فضاهای مشارکتی و مشاوره‌ای بس دورند. بسیاری‌شان هم انعطاف‌پذیری لازم برای حکمرانی خوب و مطلوب را ندارند، و بسیاری انحصارهای مورد تشویق و حمایت دولت، نیاز و وجوب رقابت‌پذیری و شفافیت بیشتر را نادیده انگاشته‌اند.

آیا حکمرانی خوب و مطلوب، از شکل‌گیری و ایجاد شراکت‌های عمومی - خصوصی پشتیبانی می‌کند؟ این فصل به بحث و استدلال صریح در این باره می‌پردازد که کوشش‌های انجام‌شده به‌دست مدیران شهری در جهت حکمرانی خوب و مطلوب، حکم شالوده شراکت‌های عمومی - خصوصی را دارند، و شکل‌گیری شراکت‌های عمومی - خصوصی درواقع بازتابی است از این تلاش و کوشش‌های گسترده. این بدان معنا نیست که تمام شهرداری‌هایی که اهداف حکمرانی خوب و مطلوب را دنبال می‌کنند، بیشترین اولویت را به مشارکت بخش خصوصی بدهند. بسیاری نیز ترجیح می‌دهند ابتدا همکاری با سازمان‌های غیردولتی و اجتماع محلی را دنبال کنند، درحالی‌که دیگران با اصلاحات داخلی آغاز کرده‌اند، یا بر وضع کردن و برقراری روندهای کارآمدتر و پاسخگوتر متمرکز شده‌اند.

الزام‌ها و تعهدات خدماتی شهرداری‌ها

یکی از ویژگی‌ها و مشخصه‌های درخور توجه سازوکارهای حمایتی متنوع برای شکل‌گیری و ایجاد شراکت عمومی-خصوصی این است که سازوکارهای مذکور تنها بر یک بخش خدماتی متمرکز می‌شوند (مثلاً تأمین آب و زهکشی فاضلاب، یا ضایعات جامد). بی‌تردید به واسطه ویژگی‌های بس متفاوت بخش‌های مختلف، نشریات و هم‌اندیشی‌های ظرفیت‌سازی گرایش به تمرکز بر مشارکت بخش خصوصی در یکی از بخش‌ها دارد.^(۳) با این همه، رویکرد مذکور بس دور از واقعیت چگونگی مدیریت شهرهاست. در عمل، در هر یک روز و یا در چرخه انتخاباتی، شهرداری‌ها می‌بایست به اجرا، نگهداری و (اغلب) تعویض و جایگزینی زیرساخت‌ها برای طیفی از خدمات کالبدی متنوع اقدام کنند. آنها باید پاسخگوی اضطراب‌ها و مسائل همه‌گیر بومی باشند و به رشد اقتصادی کل شهر به‌مثابه نوعی کاهش هدف‌گیری شده فقر بپردازند. بسیاری نیز با انجام این کار به‌طور ثابت بر درآمد یک بخش خدماتی برای یارانه‌دهی به کسری بودجه دیگری، یا فعالیت‌های مالی در بخشی که درآمدی به دست نمی‌آورد، تکیه می‌کنند. آری، این است واقعیت مدیریت مربوط به شهرداری به‌هنگام محدود بودن منابع انسانی و مالی.

مدیریت شهری کوششی پیچیده و دارای جنبه‌های مختلف است؛ و نوعاً هم دربرگیرنده برنامه‌ریزی، مدیریت و اغلب نیز تأمین (که خود مشتمل است بر اجرا و نگهداری) طیف گسترده‌ای از خدمات برای ساکنان شهری، کسب‌وکارها و همچنین صنایع است. این عملکردها را از دیدگاه یکی از مدیران شهری، می‌توان چنین تقسیم‌بندی کرد:

- خدمات پایه با تأثیر عمده بهداشت عمومی (مثلاً تأمین آب، سلامت و بهداشت، دفع مواد زائد جامد، زهکشی فاضلاب، خدمات بهداشتی)؛
- خدمات غیربنیادین در سطح کل شهر، که مستلزم ارتقا و حفظ تولید و باروری و رشد اقتصادی است (همچون برق، حمل‌ونقل، زیرساخت‌های شهری، فعالیت‌های توسعه اقتصادی)؛
- فعالیت‌های مبتنی بر کاهش فقر، متمرکز بر تهی‌دست‌ترین اقشار موجود در شهر (آموزش و پرورش، درآمدزایی، خدمات پس‌انداز و خرده‌اعتبار)؛
- دیگر خدمات اجتماعی مورد نیاز برای توسعه اجتماعی و ترویج مساوات (خدمات اضطراری، فعالیت‌های توسعه بانوان، فعالیت‌های توسعه جوانان)؛ و
- خدمات تفریحی - فراغتی (امکانات ورزشی، باغ‌ها و بوستان‌ها یا پارک‌ها، امکانات فرهنگی و سرگرمی - تفریحی).

1. micro-credit

پیراوند ۴-۴ شراکت عمومی- خصوصی به مثابه بخشی از روند گسترده تجدید ساختار

ن.ک. پیراوندهای ۲۲-۶، ۵-۸، ۱-۹، ۳-۹

ژوهانسبورگ، آفریقای جنوبی

حکومت کلان‌شهری ژوهانسبورگ دست به کار روند تجدید ساختار جامع و فراگیر، به منظور احیا شدن و سربرآوردن از بحران سهمگینی شد که در اواخر دهه ۱۹۹۰ رخ نمود. اقدام مبتکرانه بدین‌منظور، که به آیگلی ۲۰۰۲^۱ مشهور است، دربردارنده جنبه‌های بسیاری است که مؤلفه‌های اصلی و محوری شراکت با کنشگران یا فعالان بیرون از شهرداری را منعکس می‌سازد. نقش فشارهای خارجی (بحران مالی) را نیز، به همراه اهمیت برنامه‌ریزی پیشرو و آینده‌نگر، نیاز به کار گماشتن ذی‌نفعان و ذی‌سهم‌های اصلی، و طیف گزینه‌هایی که می‌توان با هدف پشتیبانی از تأمین خدمات به‌شکلی کارآمد مورد استفاده قرار داد، نشان می‌دهد. شراکت‌های بخش خصوصی تنها یک جنبه از این رویکرد را شکل می‌دهد. از همه مهم‌تر اینکه مقام یا نهاد ذی‌صلاح مسئول دست به روند اصلاح یک پارچه‌ای زد که از طریق آن بتوان سامانه‌ای از دگرگونی را، به همراه پیوند و ارتباط بین عملکردها و وظایف محوری، برقرار ساخت.

تنگنای مالی این شهر سرلوحه خبرهای سال ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۸ را تشکیل می‌داد. به دنبال بایکوت یا تحریم پرداخت منابع به ازای خدمات و اجاره، که در دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ بر ضد نژادپرستی (آپارت‌هاید) صورت گرفت، نوعی فرهنگ «ناپرداخت» در ژوهانسبورگ به‌وجود آمد، و در زمینه و بافتاری از فقر مستمر شهری، ناپرداخت نرخ‌ها و خدمات، مسئله و معضل به‌شمار می‌آید. این خود منجر به کمبود نقدینگی شد و نیاز به تأخیر انداختن و مذاکره در مورد افزودن دوره پرداخت را به تأمین‌کنندگان عمده خدمات همچون آب و برق و مانند اینها، مطرح ساخت. بودجه‌ها و اندوخته‌ها به طرز فزاینده‌ای برای دیون مالی مورد استفاده قرار گرفتند، و این به اتکا بر وام‌ها و نقدینگی ایجاد شده از طریق فعالیت‌های اجرایی به‌منظور برپا نگه‌داشتن شهرداری منتهی گردید. اضافه خرج کردن‌های هرچند اندک لیکن مصرانه و پابرجای بودجه، نقدینگی‌های آن را هرچه بیشتر تخلیه کرد.

تلاش‌هایی که با هدف آرام ساختن این فشار از طریق استقراض خارجی صورت گرفت، به دست دپارتمان ملی امور مالی^۲ در سال ۱۹۹۸ متوقف و مسدود ماند. سپس بودجه‌ای از بانک توسعه آفریقای جنوبی^۳ به‌منظور پایدار ماندن جریان نقدینگی اجرایی و مانع شدن از عدم پرداخت یا نکول بدهی‌ها از بستن‌کاران عمده، فراهم آمد. بانک مذکور تقاضا کرد که اقداماتی اصلاحی صورت پذیرد تا اطمینان لازم برای پرهیز از درماندگی‌های مالی آینده، به وجود آید. کمیته‌ای از اعضای شورا و انجمن و همچنین مشاوران بیرونی تشکیل گردید که ضمن نظارت بر مخارج و هزینه‌ها، نوعی نظام بودجه‌بندی را نیز اندکان‌اندک جایگزین سازد.

مخصوصاً برنامه‌ریزی بلندمدت‌تری ضروری می‌نمود، و شهرداری‌های مختلف در داخل منطقه کلان‌شهری در ترسیم خطوط کلی طرح آیگلی ۲۰۰۲ درگیر و دخیل شدند، که در ماه نوامبر ۱۹۹۸ شکل نهایی به خود گرفت. طرح و برنامه مذکور، حرکت بنیادین را از دیوان‌سالاری یا بوروکراسی عرفی معمول، الگوواره^۴ مدیریت متناسب به شهرداری در ژوهانسبورگ، با هدف برپاداشتن شراکت‌های تأمینی با بخش خصوصی، کاهش حیطه و حوزه مسئولیتی - عملکردی فعالیت‌های منطقه کلان‌شهری و پی‌ریختن تمایزی روشن و آشکار میان تأمین خدمات و عملکردهای مقرراتی کل نظام اداری، مطرح ساخت.

عناصر اصلی طرح و برنامه یاد شده، عبارت‌اند از:

- ایجاد سهولت استفاده همگانی از خدماتی چون آب و برق و زهکشی فاضلاب. این تسهیلات تأمین مالی سرمایه‌ای را افزایش خواهد داد، اقدامات مدیریتی تازه‌ای را ارائه خواهد کرد و برنامه اجرایی و همچنین کارآمدی‌ها را بهبود خواهد بخشید. تسهیلات مذکور همراه با شوراها که حکم ذی‌سهم و مقررکننده را خواهند داشت، بر تأمین خدمات تمرکز خواهند کرد، و توان انعقاد قرارداد با فراهم‌آوردندگان خصوصی خدمات را نیز خواهند داشت.
- ایجاد کارگزاری‌هایی برای مدیریت راه‌ها، مسیل‌ها، زهاب‌سازی، پارک‌ها و گورستان‌ها، و ارائه اصول کسب‌وکار و عملکردهای مدیریتی کارآمد در مدیریت این خدمات. کارگزاری‌ها در این میان به‌مثابه پیمانکار عمل می‌کنند، که این خود اعتمادپذیری گسترده‌تر و عرضه و ارائه انگیزه‌های اجرایی را ممکن می‌سازد. اینها قانوناً می‌توانند به شراکت با بنگاه‌های خدماتی غیردولتی و خصوصی بپردازند.
- خصوصی‌سازی شمار اندکی از دارایی‌هایی که در زمره کسب‌وکار هسته‌ای در نظر گرفته نشده‌اند، شامل استادیوم‌های ورزشی، «متروگاز»^۵ و «فروگاه رند»^۶.
- صنفی‌سازی عملکردهای معینی همچون باغ‌وحش، تماشاخانه شهر، خدمات اتوبوس‌رانی، و مزارعی که در تملک شورا است. بدین ترتیب، امکانات یاد شده تحت نظارت شورا باقی می‌مانند، لیکن به‌عنوان نمایندگی‌های صنفی مجزا اداره و مدیریت می‌شوند.
- سرپرستی هسته‌ای شورا، خود به دو بخش تقسیم می‌شود، که یکی سرپرستی مرکزی است که به انجام عملکرد «کارفرما یا مشتری»^۷ می‌پردازد، و دیگری سرپرستی منطقه‌ای است که وظیفه «پیمانکار» را برعهده می‌گیرد. بدین ترتیب نقش سامان‌دهنده مهمی را عهده‌دار می‌شود و به اجرا درمی‌آورد.
- یک طرح و برنامه روابط نیروی کار و یک برنامه مدیریت تغییرات نیز شکل گرفته و به‌وجود آمده است تا پایه‌ای را برای عرضه و معرفی دگرگونی‌ها و مذاکره با ذی‌سهم‌ها، به‌ویژه در داخل ساختار شهرداری تشکیل دهد.

به‌وجود آوردن این تسهیلات رفاهی، تلاش و کوشش عمده‌ای را با درگیر ساختن طیفی از چالش‌های قانونی و نهادی به کار بسته است. تا سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ وضعیت نقدینگی ژوهانسبورگ، بهبودی پایدار یافت که نمود و مظهر آن، پیش‌بینی مازاد بودجه بود.

منبع: کریس هیمنز؛ 2000, DBSA

1. Igoli 2002
4. paradigm

2. National Department of Finance
5. Metro Gas
6. Rand Airport

3. Development Bank of Southern Africa
7. client

هدف شهرداری‌ها با وجود منابع محدود، برقراری تعادل میان تمام این نیازها و به اجرا درآوردن تمام این عملکردها و وظایف به‌منظور نظارت بر نیروهای سیاسی، نهادی و اجتماعی است. در پیروی از فعالیت‌های مدیریتی کارآمد و باکفایت، تمرین خوبی برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است که رسماً محاسبه‌های مشخصی را برای هریک از خدمات در نظر بگیرند، و پول معینی را تنها به آن نوع از خدمات اختصاص دهند.^۱ این امر موجب می‌شود که گزارش مالی بتواند تمام هزینه‌ها را نشان دهد - ازجمله آنهایی را (همچون هزینه کارکنان یا تعمیر وسایل نقلیه) که معمولاً در محاسبات معمول شهرداری شکلی پنهان دارند - و تصمیم‌گیری‌های شهرداری را اطلاع می‌دهند و روندی شفاف را به‌وجود می‌آورند که یارانه‌دهی سراسری از آن طریق رخ می‌نماید. به‌رحال جداسازی خدماتی چون آب و فاضلاب یا ضایعات جامد، و جای دادن آنها در شراکت‌ها یا مراکزی که هزینه‌هایشان مستقل است، دربردارنده دلالت‌ها و مفاهیم تلویحی پراهمیتی برای مدیریت مجموعه کامل شهر است. جداسازی این قبیل خدمات، با توجه به اندازه کامل و صرف آن در بودجه‌ها و عملکردهای مربوط به شهرداری و ماهیت بسیار سرمایه‌بر آنها، می‌تواند دربردارنده آسیب‌های بس عمده‌تری برای دیگر بخش‌ها شود. در عین حال می‌تواند منجر به اولویت یافتن ناخواسته و غیرعمدی این بخش‌ها در برابر آنهایی دیگر گردد (چراکه باید به شرکت خصوصی پول پرداخت). بیشتر اوقات شهرداری‌ها دست به یارانه‌دهی به فعالیت‌های رفاهی می‌زنند، که این خود دارای جنبه‌های مختلفی است، و از تلقی کردن مقوله آب در جایگاهی خاص و جدا کردن فعالیت‌های آب و فاضلاب در شراکتی مستقل و خود ایستا را دربرمی‌گیرد و در همه اینها ضروری است که شهرداری‌ها سامانه‌هایی راهبردی‌تر و شفاف‌تر در پیش بگیرند.

در مورد آنچه به اقشار فقیر مربوط می‌شود، ازجمله موضوعات اولیه در جدا کردن تدارکات خدمات کالبدی شراکتی مجزا و ناهمبسته، تفکیک فعالیت‌های کالبدی عمده از برنامه‌های کاهش فقر چندبخشی است. درس‌های برگرفته از واکنش‌های انجام شده در برابر کاهش فقر در موارد پیشین، توجه را به اهمیت رویکردهای یک‌پارچه جلب می‌کند (ن.ک. بحث تفصیلی در فصل ۵). با این حال واقعیت سخت زندگی این است که بسیاری از سرمایه‌های در نظر گرفته شده برای برنامه‌های کاهش فقر، برای فعالیت‌های ساخت‌وساز هم مورد نیاز است، و این سرمایه‌گذاری هسته‌ای می‌تواند موجب تسهیل بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و توسعه انسانی در پیش گرفته شده در مناطق فقیر و محروم گردد. در برنامه‌های پیشگامانه‌ای که همه‌چیز در آنها به‌درستی و به‌خوبی در نظر گرفته شده باشد، تمام اینها با برنامه‌گذاری دقیق و محتاطانه با توجه به تک‌تک اجزا و ارتباط آنها با یکدیگر اندیشیده می‌شود، تا تقریباً بیشترین فواید و منافع را نیز به بار آورند. با این حال نوعاً، و حتی در آن نمونه‌هایی که شهرداری‌ها در آنها به خردمدیریت فعالیت بخش خصوصی پرداخته‌اند، عرضه و معرفی مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات از دغدغه‌های شهرداری برای فعالیت‌های یک‌پارچه کاسته است.

ازجمله موضوعات پایه که در ایجاد و توسعه شراکت‌های خدماتی می‌بایست به آن پرداخته شود، این است که چگونه منافع تأیید شده مدیریت شهری یک‌پارچه می‌تواند با منافع و فواید خدمات جداگانه برای برنامه‌های مشخص پیشگامانه شراکت تلفیق گردد. ضروری است که شهرداری‌ها برای کار از طریق مرحله برنامه‌ریزی خدماتی مورد حمایت قرار گیرند، تا به‌شکلی کارآمد به برنامه‌بندی فعالیت‌های مرتبط بپردازند و نقش هماهنگ‌کننده مرکزی را عهده‌دار شوند - و این کاری است که از همه دشوارتر می‌نماید، چرا که فرایندهای تأمینی فراوان‌اند و متنوع.

شراکت‌ها در عین حال به این نیاز دارند که شهرداری‌ها عهده‌دار نقشی راهبردی شوند، آن هم به‌شدت اندیشیده‌شده‌تر از هنگامی که به خودی خود و به‌صورت باده و موقتی داشتند. دخالت دادن دیگر ذی‌نفعان و عرضه تعهدهای بلندمدت، نیازمند برنامه‌ریزی راهبردی‌تر و همچنین درک و شناخت بهتر روابط و پیوندها و اجرای هریک از خدمات و البته همه آنها، به‌مثابه بخشی از مجموعه‌ای یک‌پارچه و منسجم است. در افریقای جنوبی شکل‌گیری رویکردی برای برنامه‌ریزی توسعه یک‌پارچه (IDP) (ن.ک. پیرایندهای ۳-۴ و ۴-۴) در

۱. این کار را در انگلیسی بریتانیایی "ringfence" می‌گویند. (م.)

تلاش به‌منظور ایجاد روند برنامه‌ریزی مشارکتی و راهبردی در شهرداری‌هاست، به گونه‌ای که روند مذکور به استقرار کارآمد شراکت‌های خدماتی مربوط به شهرداری بپردازد و پیوند لازم را بین آنها و تمامی دیگر درون‌دادها و نتایج برقرار سازد. تفاوت بنیادین بین برنامه‌ریزی توسعه یک‌پارچه (IDP) و ابزارهای پیشین برنامه‌ریزی، این است که IDP به ترغیب و تشویق حکومت شهری منتسب به شهرداری به تلفیق و یک‌پارچه‌سازی برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و نظارت آن می‌پردازد و فرایندی کل‌نگر را به جای رویکردی قطعه‌قطعه و تدریجی شکل می‌دهد و می‌آفریند. اکنون به عنوان مثال، طرح توسعه یک‌پارچه این تضمین را ایجاد می‌کند که دپارتمان‌های مهندسی فنی دست به تهیه طرح‌های زیرساخت‌ها به‌شکلی مجزا از دپارتمان‌های توسعه اجتماعی یا مسکن نخواهد زد. این نوع برنامه‌ریزی راهبردی در عین حال در رویکردهای نوآورانه و پیشگامانه در پیش گرفته شده به‌وسیله حکومت ایالتی کرالا^۱ در هندوستان، تحت لوای فعالیت‌های منسجم برنامه‌ریزی مردم^۲، نیز بازتاب یافته است.

برنامه‌ریزی خدماتی کارآمد مستلزم این امر نیز هست که شهرداری به نظارت و بازخورد و بازنگری کارآمد بپردازد. در عین حال که تمامی ذی‌نفعان در ظواهر نظارت غرق‌اند، بخش عمده‌شان تجربه‌ای از این کار ندارند، از آنچه در این میان لازم است آگاه نیستند و معمولاً هم به بازخورد معنا و مفهوم نمی‌پردازند. ابتکارات یا اقدامات پیشگامانه‌ای که نمونه‌هایی از فرایندهای بازنگری‌ای را به دست دهند که به‌شکلی ثمربخش موجب جهت‌دهی مجدد فعالیت‌ها به‌منظور تضمین هدف‌گیری و تأثیر بهینه شده باشند، بس محدود و اندک‌اند. چنانچه گزینه‌های شراکت پی گرفته شوند، شهرداری‌ها می‌توانند به ظرفیت‌سازی برای نظارت مؤثر بر تضمین و اطمینان از اینکه روند در پیش گرفته شده به کانون توجه مورد نظر دست خواهد یافت، اقدام کنند.

استلزام‌های مدیریت شهری برای شراکت‌های خدماتی

بسیاری از موضوعات عمده و پاسخ‌ها و واکنش‌هایی که در رویکردهای شراکتی تازه تدوین شده متمرکز بر اقشار تهی‌دست سر برمی‌آورند، مقوله‌های توسعه‌ای کانونی به‌شمار می‌آیند - و چنین نیست که اینها صرفاً به یک بخش خدماتی مربوط شوند و بس. با این حال بسیاری از شراکت‌ها گرایش به این پنداشت دارند که فرایندهای مذکور، تنها برای خود شراکت وضع شده‌اند و بس. به عنوان مثال:

- **یارانه‌ها و تعرفه‌ها:** تصمیم‌گیری در مورد یارانه‌ها و تعرفه‌ها، مرتبط است با تصمیم‌گیری حکومت شهری راجع به سطح مداخله‌هایی که برای کاهش فقر صورت می‌گیرد و نیز هدف‌گیری آنها. تصمیم در مورد یارانه‌دهی برای آب، به‌شکلی جدا و مجزا از تخلیه و زهکشی فاضلاب، بهداشت و آموزش و پرورش، معقول و شدنی نمی‌نماید، آن هم به‌ویژه هنگامی که بودجه‌ها مقید و محدود هستند. سیاست یا خط‌مشی، نیازمند تعیین اولویت‌بندی‌ها و تخصیص منابع است. ساختار تعرفه در رده محلی می‌تواند موضوع پیچیده‌ای باشد که تصمیم‌گیری سیاسی شهرداری‌ها (و همچنین رده‌های بالاتر حکومت) در زمینه خدمات گوناگون، دسته‌بندی‌های اجتماع محلی و مواضع و موقعیت‌ها، بر آن تأثیر بگذارد.
- **تقاضا - پاسخ‌گویی:** آگاهی و شناخت درباره عوامل تأثیرگذار بر استطاعت‌پذیری و تقاضای خدمات، و ایجاد انعطاف‌پذیری در سازوکارهای تأمین خدمات، دارای نقشی حیاتی در مدیریت شهری کارآمد است. اقشار تهی‌دست پیوسته نیازهای خدماتی‌شان را متعادل می‌سازند، که این خود بخشی از راهبرد کلی زیستی‌شان است، که همواره در معرض تطابق دائمی برای تناسب یافتن با اوضاع و شرایط متغیر خانوار قرار دارد. به‌عنوان نمونه، ضروری است که هزینه اشکال مختلف خدماتی، با توجه به راهبردهای فردی خانوار و ظرفیت مربوط به شهرداری در کل گستره شهر مد نظر قرار گیرد.

1. Kerala State Government
2. People's Planning Campaign

- **اجاره زمین:** فقدان امنیت اجاره از معضلات ساختاری بنیادینی است که بر شرایط زیستی اقشار تهی‌دست تأثیر می‌گذارد. امنیت و ایمنی زنان و توانایی اقشار فقیر در به دست آوردن درآمد و یافتن اعتبار، دچار ضعف و آسیب است، هم از آن‌دست که خدمات کالبدی نیز. حکومت (در تمامی سطوح و رده‌ها) عهده‌دار مسئولیت‌های مدیریت زمین، مشتمل بر بهبود ایمنی اجاره برای شمار انبوهی از خانوارهای فقیر و تهی‌دست است. شراکت‌هایی که بخش خصوصی را دخیل می‌سازند، آشکارا پیشینه موضوعات مرتبط با مقوله اجاره را به میان می‌کشند، به گونه‌ای که سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها تا زمانی که سکونتگاه‌ها قانونی برشمرده شوند، کاهش می‌یابد و محدود می‌گردند؛ لیکن اجاره از مقوله‌های راهبردی مدیریت شهری است و موضوع کاهش فقر و تنگدستی با تلویحات اجتماعی و سیاسی همراه است.
- **فراهم‌کنندگان غیررسمی خدمات:** صورت‌بندی بخش غیررسمی در حیطه کل شهر، بخشی از راهبرد توسعه اقتصادی شهر را تشکیل می‌دهد. تلاش‌هایی برای قانونی کردن فراهم‌آوردندگان معین و خاصی از خدمات می‌بایست در زمینه یا بافتار به هم وابسته و پویای طیف گسترده‌ای از فراهم‌کنندگان غیررسمی خدمات صورت پذیرد. مداخله در فرایندهای وضع شده، می‌تواند تأثیری جدی و عمیق بر شرایط زیستی اقشار تهی‌دست بر جای نهد. به عنوان مثال، به اجرا درآوردن استانداردهای کیفی آب، چه‌بسا تأمین‌کنندگان خرده‌پا و کوچک‌مقیاس را از گردونه کسب‌وکار خارج کند و در نتیجه، خانوارهای تهی‌دست را از آب محروم سازد. به‌منظور تخفیف و ملایم‌سازی هر نوع تأثیرات منفی ناشی از این قبیل دگرگونی‌ها، ممکن است فعالیت‌هایی موازی ضرورت یابند.
- **اختیاردهی و مشارکت/اجتماع محلی:** ظرفیت اجتماع محلی برای مشارکت معنادار در توسعه، محدود و مقید به تنها یک پروژه و یا یک دوره معین نیست. بسیاری از اقدامات مبتکرانه مبتنی بر اجتماع محلی در یک بخش واحد شروع می‌شوند و در نهایت به روند کلی توسعه جامعه محلی کمک و با آن همراهی می‌کنند. شکل مطلوب آن است که سازوکارهای مشارکت، بخشی از برنامه‌های مربوط به فعالیت‌هایی باشند که در طول زمان به‌شکلی مؤثر به هم پیوند خورده و درآمیخته باشند. اینها می‌بایست ظرفیت‌های گوناگون و متفاوت افراد و اجتماع‌های محلی، نیازهای مقرر شده در طی زمان و همچنین دارایی‌هایی را که در اختیارشان قرار دارد، در نظر بگیرند و به آنها توجه کنند.

منحنی یادگیری شراکت

به‌رغم این استدلال که شراکت‌های خدماتی خود بخشی از فعالیت مدیریتی گسترده‌تر به‌شمار می‌آیند، شهرداری‌ها در عمل کماکان می‌بایست شراکت‌ها را بر مبنای بخش به بخش شکل دهند، و بسیاری هم علاقه‌مند هستند که بدانند چگونه می‌توان به توالی‌بندی شراکت‌ها در حیطه شهرداری پرداخت. به‌عنوان مثال، آیا برخی از خدمات می‌بایست پیش از پاره‌ای دیگر، باز سازمان‌دهی شوند؟ کدام یک از خدمات باید اول از همه قرار گیرد؟ چه چیز این نظم و ترتیب را ایجاب می‌کند؟ آیا خدمات مداوم و مستمر را باید وانهاد تا زمانی که ذی‌نفعان و ذی‌سهم‌ها، بیشتر با این اندیشه خو بگیرند؟ آیا درس‌هایی را که از یک شراکت خدماتی فراگرفته می‌شوند، می‌توان به دیگری منتقل ساخت؟

بسیاری از عوامل بافتاری و زمینه‌ای تا به امروز نقشی تعیین‌کننده در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهرداری داشته‌اند و تجربه ناشی از مطالعات موردی حاکی از آن نیست که الگوی مشخص و آشکاری در این زمینه وجود داشته باشد. البته به‌هرحال تجزیه و تحلیل‌ها، برخی شاخص‌های ساده را برای ملاحظات مربوط به شهرداری مطرح می‌سازند، که از جمله می‌توان به اینها اشاره کرد:

- **سیاستمداران با دیدن تأثیرگذاری مثبت شراکت‌ها، اعتماد به‌وجود می‌آورند:** تجارب به‌دست آمده از یک یا دو نوع از خدمات، می‌توانند عزم و انگیزه لازم را به تصمیم‌گیران سیاسی، برای ترغیب و ترویج دخالت‌های بعدی بخش خصوصی در دیگر بخش‌ها، بدهند. موفقیت اقدامات ابتکاری و پیشگامانه کوچک همراه با قراردادهای خدماتی، قراردادهای مدیریتی و سهامی‌سازی (ن.ک. پیراند ۵-۴ در مورد گوئرو) می‌تواند دستور کار شراکت را عمیقاً به پیش برد. اعضای شورا و انجمن در گوئرو به‌تدریج

پیرایند ۴-۵ تجربه‌سازی در مشارکت بخش خصوصی

گوئرو، زیمبابوه

ن.ک. پیرایندهای ۴-۹، ۵-۹، ۴-۱۰، ۳-۱۱، ۴-۱۱، ۷-۱۲

روند دخالت یافتن بخش خصوصی در عملکردهای مربوط به شهرداری در گوئرو از سال ۱۹۹۵ با برنامه ظرفیت‌سازی ملی برای مدیران حکومت محلی آغاز گردید، که هدف آن آشنا ساختن اینان با فواید و مزایای تجاری - انتفاعی‌سازی طیفی از عملکردها و وظایف شهرداری و واکاوی این موضوع برای آنان بود. این اقدام ابتکاری حاصل مستقیم برنامه اصلاحی اقتصادی ملی به‌وسیله بانک جهانی^۱ بود، و در عین حال که تأکید بر انتفاعی و تجاری‌سازی بود، آشکارا مشتمل بود بر امکان سپردن مدیریت به بخش خصوصی. این امر، راه را برای خصوصی‌سازی عملکردها و وظایف نهادهای مسئول محلی باز و مساعد کرد. آن‌گاه از مدیران تمام ۲۲ اداره یا نهاد مسئول محلی در کشور خواسته شد که گزینه‌های انتفاعی‌کردن یا تجاری‌سازی را در شهرداری‌های‌شان، پیشنهاد و مطرح کنند.

تا سپتامبر ۱۹۹۶ بایگان شهرداری^۲ گوئرو، از قصد و نیت حکومت ملی گوئرو برای پیش‌راندن خصوصی‌سازی / انتفاعی و تجاری‌سازی ۲۰ عملکرد یا وظیفه مربوط به شهرداری خبر داد. اینها خدمات آب و فاضلاب را نیز دربرمی‌گرفتند. شورا پیشنهادهای مطرح شده «بایگان شهرداری» را مغتنم شمرد، و این تنها به‌واسطه کوشش‌های ظرفیت‌سازی پیشین نبود. جالب توجه است که روند معرفی بخش خصوصی در گوئرو بر مدیریت شهری کارآمد متمرکز گشت. چنین هم نبود که این فقط برای یک بخش اعمال گردد، بلکه به‌عنوان رویکردی تازه به مدیریت شهر نگریسته شد. تصمیم مدیریت شهری این بود که تا جایی و تا حدی که مناسب و امکان‌پذیر می‌نماید، دست به انتفاعی‌سازی خدمات هرچه بیشتر بزند.

دومین ویژگی و مشخصه مهم روند گوئرو در این مرحله، این بود که هیچ برنامه و دستورالعمل کاری تثبیت‌شده یا پیروی از یک گزینه معین در این میان وجود نداشت. از بین سه عملکرد نخست که انتفاعی شدند (نوشیدنی‌سازی، تماشخانه‌ها و خدمات ایمنی)، این کار در هریک با رهیافت و حالتی بس متفاوت از دیگری صورت گرفت. کارکردهای نوشیدنی‌سازی، در یک شرکت تجاری که تماماً به شورا تعلق داشت، بازسازمان‌دهی شد؛ توافقی استیجاری نیز برای تماشخانه‌ها برقرار گردید؛ و خدمات ایمنی هم از طریق قراردادهای خدماتی سالیانه مدیریت شد. بدین ترتیب، انگیزه انتفاعی‌سازی یا شکل تجاری دادن به عملکردهای مربوط به شهرداری، بخشی عمده از ایجاد و توسعه تأمین مالی شهرداری به‌شکلی سالم، و نیز یکی از ویژگی‌های درخور توجه مدیریت شهر، مقدم بر هر مشارکت بخش خصوصی در خدمات آب و زهکشی فاضلاب، به‌شمار می‌آید.

تجربه به‌دست آمده از این سه بخش که اشاره شدند، در ادامه توصیف می‌گردد.

تماشخانه (قرارداد استیجاری): پیش از قرارداد مدیریتی، تماشخانه یا تئاتر شهر را دپارتمان خدمات مسکن و اجتماع محلی^۳ شورای شهر گوئرو^۴ (GCC)، با حدود هشت نفر پرسنل، اداره می‌کرد. این تماشخانه، به نرخ‌ها یا قیمت‌های سال ۱۹۹۵، در هر سال تقریباً ۲۰,۰۰۰ دلار آمریکا زیان می‌داد. در سال ۱۹۹۶ شورای شهر گوئرو به اتحادیه صنفی تئاتر گوئرو پیشنهاد داد که مدیریت تماشخانه را برای یک دوره ۱۰ ساله برعهده بگیرد. دارایی‌های تماشخانه در اختیار شورا قرار می‌گیرند، و اتحادیه صنفی هر ساله مبلغ ۱۲,۰۰۰ دلار زیمبابوه می‌پردازد. اتحادیه صنفی مسئول جمع‌آوری مبلغ مذکور است، و تمام منافع یا سود را هم نگه می‌دارد. از زمان تجاری‌سازی بدین‌سو، خدمات تماشخانه برای اجتماع محلی بهبود یافته است و شورا مبلغ اندکی را به‌عنوان اجاره (لایزینگ) دریافت می‌دارد، که با آن مبلغ کسری کلان، مقایسه‌شدنی نیست.

خدمات ایمنی / تقویتی (قرارداد خدماتی): تحلیل هزینه-منفعت انجام شده در سال ۱۹۹۶ نشان داد که بخش خصوصی می‌تواند خدمات ایمنی را با قیمت و هزینه‌ای کمتر و در عین حال کارآمدتر از شهرداری تأمین کند. حاصل این شد که شورای شهر گوئرو، خدمات ایمنی را بر پایه‌ای سالیانه به شرکت‌های محلی عرضه می‌دارد. مأمور ارشد ایمنی، عهده‌دار نظارت بر برنامه اجرایی است. شاخص‌های بهبود اثربخشی، شامل اینهاست: کاهش تعداد حریق‌شکنی‌ها در ساختمان‌های شهری مربوط به شهرداری، افزایش شمار بازداشتی‌ها؛ و جریمه‌های مربوط به تخلف از قوانین و مقررات مرتبط با حیطه شهرداری. شورای شهر گوئرو به فراهم ساختن برخی از خدمات ایمنی ادامه می‌دهد تا اطمینان لازم درباره استمرار به‌کارگیری مراقبت‌های ایمنی به‌وجود آید، لیکن البته ضرب‌الاجل یا مهلتی قانونی را نیز برای به خدمت گرفتن پرسنل در نظر گرفته است و قصد دارد که قراردادهای خدماتی را برای تمام خدمات مشابه در آینده، به‌وجود آورد.

تقبیل بخش نوشیدنی‌سازی (تجاری یا انتفاعی‌سازی): تعهدهای مربوط به امور نوشیدنی‌سازی در گوئرو در سال ۱۹۹۷ انتفاعی گردید و شکل تجاری به خود گرفت. اینها اکنون شرکت ثبت‌شده‌ای را تشکیل می‌دهند که به تمامی در تملک شورا است، لیکن البته خودگردان است و هیئت مدیره مستقلی هم دارد. تعهدهای مربوط به نوشیدنی‌سازی، پیش از آنکه شکلی انتفاعی و تجاری به خود بگیرند، ضرر و زیان مكملی را به وجود می‌آوردند که منابع شورا را به گونه‌ای که هیچ ضرورتی هم نداشت، به سوی خود می‌کشیدند. زیان خالص برآورد شده در سال ۱۹۹۶، به ۴۹۰,۰۰۰ دلار آمریکا می‌رسید. این روند، هنگامی که مدیران ماهر و کارداران بخش خصوصی عهده‌دار این امر شدند، برعکس شد. در سال ۱۹۹۹، سود تقریبی سالیانه ۲۰۰,۰۰۰ دلار آمریکا بود؛ و در سال ۲۰۰۰ تخمین زده شد که به ۷۵۰,۰۰۰ دلار آمریکا سر برزند. اکنون سودهای سهام به شورا پرداخت می‌شود.

تجربه و موفقیت این‌گونه اقدامات ابتکاری و پیشگامانه، محیطی را به‌وجود آورد که در آن، شورای شهر گوئرو احساس کرد که می‌تواند به‌شکلی بلندپروازانه‌تر به‌سوی دخالت دادن بخش خصوصی در مقوله‌هایی چون تأمین آب و زهکشی فاضلاب گام بردارد. «بایگان شهرداری» تأکید می‌کند که تمام مقامات و مسئولان اداری و سیاسی، با منحنی یادگیری بس پُرشیب و سودمندی در این اقدامات ابتکاری و پیشگامانه آغازین مواجه شدند، و شورا با «گسترش دادن محدوده‌ها» به دیگر بخش‌ها، تجربه بسیار گران‌بهای را از مشاوره با ذی‌نفعان یا ذی‌سهام‌ها به دست آورده است. مورد گوئرو تصویر و تجسمی را از شهرداری‌ای به دست می‌دهد که به‌تدریج و عالملاً عموماً روندی از دخالت دادن کنشگران و دست‌اندرکاران بخش خصوصی را در بخش‌های مختلف و به شیوه‌های گوناگون به‌وجود آورد و شکل داد. هریک از این ابتکارات، خود-ایستا و مستقل است، لیکن اینها درواقع بخشی از راهبردی کلی را تشکیل می‌دهند. سطح و میزان موفقیت به‌دست آمده با توجه به نتایج حاصل متفاوت است، لیکن تمامی بخش‌ها، به استثنای ضایعات جامد، با بهبودهای بزرگ مقیاس و کلانی از لحاظ کارآمدی و خدماتی مواجه گردیده‌اند.

منبع: پلامر و نه‌ماچنا، ۲۰۰۱

1. World Bank

2. Town Clerk (نوعی مسئول نگهداری اسناد)

3. Housing and Community Services Department

4. Gweru City Council (GCC)

دریافتند که دارند مورد پشتیبانی قرار می‌گیرند، چراکه رأی‌دهندگان می‌توانستند بهبودبخشی‌ها را در خدمات به عینه مشاهده کنند، و اعضای شورا و انجمن نیز می‌توانستند به خود ببالند که دستیابی به اینها، با هزینه‌ای کمتر میسر گشته است. مدیران هم در این میان به‌واسطه دستاوردهای مالی و کاهش ریسک، به نوعی متقاعد و مجاب شده بودند.

● در منحنی یادگیری‌ای که با شراکت‌های عمومی - خصوصی همراه است، شیب تندى به چشم می‌خورد؛ تیم‌های مدیریت مربوط به شهرداری مشخصاً با حضور در روند شراکت‌های در حال شکل‌گیری و توسعه، ظرفیت تشکیلاتی - سازمانی و مهارت‌های درخور توجهی را به وجود می‌آورند. این ظرفیت، فایده و امتیاز مکملی را برای شراکت‌های خدماتی‌ای که زان پس سازمان‌دهی می‌شوند، با خود به همراه دارند. در مراحل آغازین تدوین و تنظیم‌بندی پروژه، وجود اعتماد و مهارت‌های گوناگون، امری حیاتی است. در این میان به‌طور مشخص به‌کار گماردن مشاوران، فرایندهای مذاکره و مناقصه و نظایر اینها، و همچنین نهایی کردن قراردادهای، همه و همه مهارت‌هایی منتقل‌شدنی به‌شمار می‌آیند.

● با شکل‌گیری شراکت‌ها، حد و مرزهای نگرشی - برخوردی از میان برداشته می‌شود؛ ایجاد نگرش‌ها و برخورد‌های مثبت با بخش خصوصی در میان ذی‌سهم‌های جامعه شهری و آن بخشی که با شهرداری سروکار می‌یابد، به زمان نیاز دارد. روند تدریجی دخالت یافتن بخش خصوصی در تعدادی از خدمات در شهر گوئیه‌رو، ثابت کرد که برخورد‌ها و نگرش‌های پذیرنده‌ای می‌تواند بسیار سریع‌تر از آنچه زمانی پنداشته و فرض می‌شد شکل گیرد و ترس از دخل و تصرف‌های نابه‌جا نیز بس فروکش کند. اعتمادپذیری و شفافیت، نقشی محوری در دستیابی و رسیدن به محیطی «سازگار با دگرگونی» دارند.

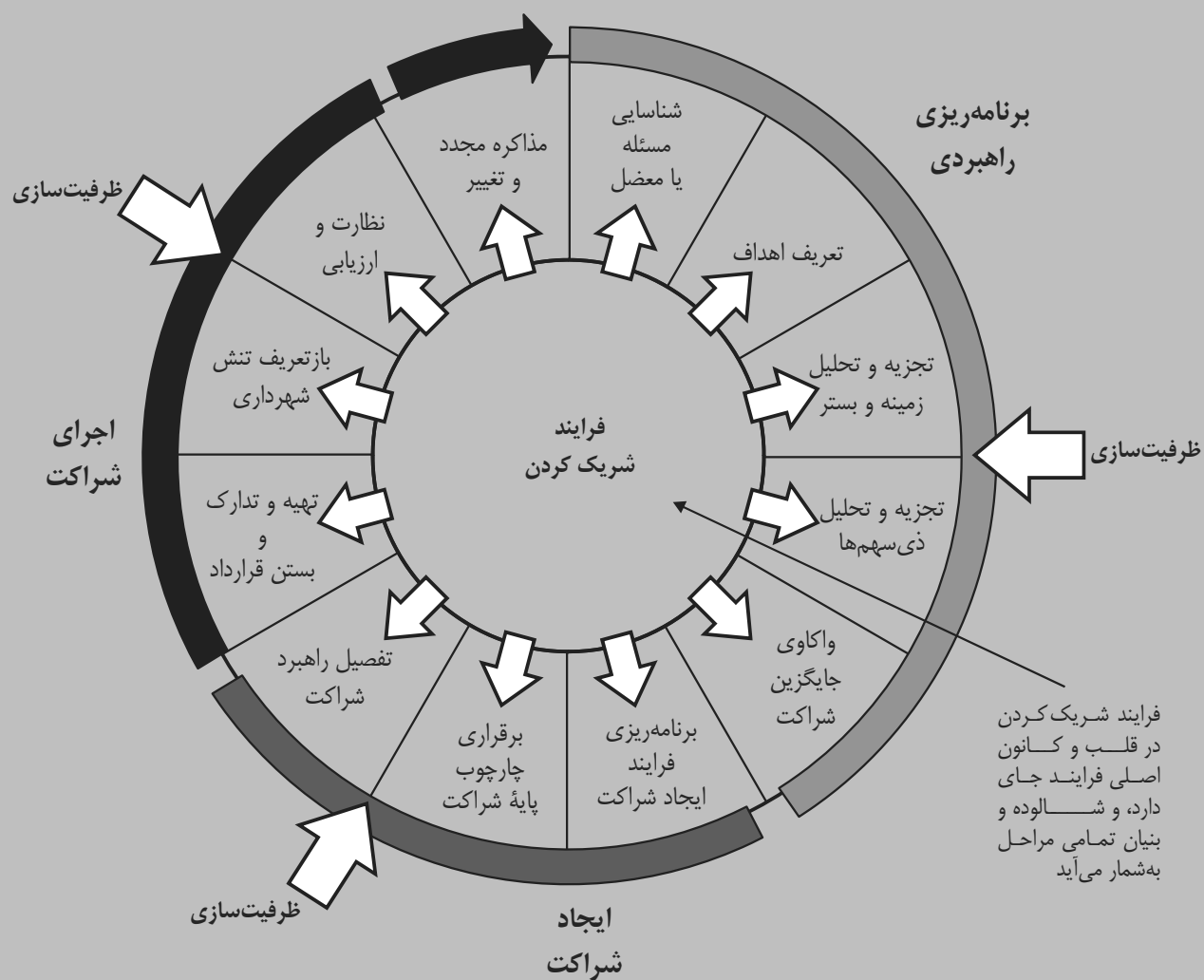
● ماهیت خدمات - و اینکه آیا در زمره خدمات پایه است یا غیرپایه - بر روند تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارد؛ بسیاری از شهرداری‌ها نخست ترجیح‌شان بر شراکت‌های خدماتی هرچه کوچک‌تر و غیرحیاتی‌تر است، لیکن چنانچه خط‌مشی یا سیاست ملی بتواند شهرداری‌ها را ترغیب کند که به حل و فصل خدمات بنیادین همچون تأمین آب بپردازند، آن‌گاه آنها چه‌بسا ترجیح دهند فوراً به برپایی شراکت‌هایی در زمینه خدمات پایه و شبکه‌ای دست زنند. بدین ترتیب درواقع ویژگی‌های متنوع و متفاوت خدمات شبکه‌ای و غیرشبکه‌ای، جنبه دیگر برای اندیشیدن به‌شمار می‌آید. خدمات شبکه‌ای مورد علاقه گردانندگان یا اپراتورهای بین‌المللی فراوانی هستند، درحالی‌که خدمات غیرشبکه‌ای همچون دفع ضایعات جامد و برخی از خدمات بهداشتی یا زهکشی و مانند اینها چه‌بسا فقط سرمایه‌گذاران را در سطح ملی و محلی به خود جذب کنند. بسیاری از مقامات ذی‌صلاح شهرداری‌ها واهمه‌شان را از بخش خصوصی بین‌المللی بروز داده‌اند، و ترجیح می‌دهند که با حرفه‌مندان ملی کار کنند، پیش از آنکه فرایندهای بلندپروازانه‌تری را با شرکای هرچه ماهرتر در پیش گیرند.

● حیطه و حوزه خدماتی ممکن است بر زمان‌بندی دخالت بخش خصوصی تأثیر بگذارد؛ عملکردهای کوچک‌تر چه‌بسا مسائل و معضلات کاری هرچه کمتری نیز بیافرینند، لیکن به‌هرحال گام‌هایی حیاتی به‌سوی توافقی‌های هرچه بلندپروازانه‌تر، آزمودن و برسنجیدن واکنش‌ها، و همچنین ظرفیت‌سازی به‌شمار می‌آیند. شواهد حاکی از آن‌اند که اینها ممکن است خدمات پایه همچون بهداشت و زهکشی در محل باشند، که نتوان آنها را در مجموعه خدماتی به هم پیوسته‌ای پیوند داد. تمام این موضوعات - روند اصلاحات، عملکرد چندبخشی و چندجانبه و سازمان‌دهی فراگیری - نقشی محوری در درک اینکه شراکت‌ها و همچنین ایجاد و شکل‌گیری شراکت، در چه نقطه‌ای از مدیریت و حکمرانی شهری «واقع شده‌اند»، دارد.

برقراری فرایند برنامه‌ریزی خدماتی راهبردی

استقرار شراکت در زمینه و بستر اهداف شهری مربوط به شهرداری و همچنین اصلاحات، نیازمند آن است که شراکتی از فرایند برنامه‌ریزی راهبردی و ساختاربندهی شده - که پیش‌تر در مورد ملاحظات مربوط به آن توضیح داده شد - سربرآورد، و شراکت‌ها را در داخل فضا و مجموعه گسترده‌تر حکمرانی و مدیریت شهری بنگرد. چنین چیزی چه‌بسا در برخی از زمینه‌ها کاملاً آشکار باشد و

پیرایند ۴-۶ برنامه‌ریزی راهبردی در ایجاد و اجرای شراکت‌ها



به‌سادگی نیز دست یافتنی؛ لیکن در تمامی زمینه‌ها این‌گونه نیست. در فصل ۱۲ برخی از موضوعات محوری مربوط به فرایند مدیریت راهبردی و همچنین ایجاد و شکل‌گیری روال‌های کاری امور مرتبط با شهرداری‌ها عرضه می‌شوند.

پیش‌تر نیز در فصل ۲ بر اهمیت درک اهداف شهرداری‌ها و مسائل و معضلات آنها تأکید شده است. با برداشتن گام‌های عمده‌ای که نقش تعیین‌کننده و محوری دارند، در شهرداری می‌توان به اداره کردن و اجرای فرایند ساده شده‌ای از برنامه‌ریزی راهبردی، که مقدمه‌ای بر شکل‌گیری و ایجاد شراکت به‌شمار می‌آید، پرداخت. گام‌های اشاره شده اینها هستند:

- شناسایی مسائل و معضلاتی که باید به حل آنها اقدام کرد؛
- تعریف اهداف خدماتی؛
- تجزیه و تحلیل عوامل اصلی تأثیرگذار بر تأمین خدمات؛
- درک و شناخت موقعیت‌ها یا فرصت‌ها و همچنین قیدها یا الزامات ذی‌سهم‌های بالقوه و نقش آنان در تأمین خدمات؛ و
- تحقیق و بررسی گزینه‌های شراکت و هماهنگ‌سازی و آرایه‌بندی سامانه تأمین خدمات.

بدین ترتیب فرایند برنامه‌ریزی راهبردی دربرگیرنده تنظیم و تدوین اهداف مرتبط با شهرداری و ایجاد راهبردی به‌منظور تأمین خدمات، به گونه‌ای است که مسئول و پاسخگوی تجزیه و تحلیل از ذی‌سهم‌ها و همچنین زمینه و شرایط موجود باشد. این خود می‌بایست دربردارنده راهبردی به‌منظور تمرکز بر شراکت در حیطه امور ا فشار تهری دست باشد. این فرایند راهبردی درواقع سکو یا عرصه‌ای را برای تصمیم‌گیری‌های مرتبط با هدف‌های گسترده‌تری چون مدیریت امور مرتبط با شهرداری‌ها، تأمین خدمات و کاهش فقر و تنگدستی به‌وجود خواهد آورد. به‌عنوان مثال، این خود بدان معنا خواهد بود که راهبرد مطرح و پیشنهاد شده برای خدمات آب و زهکشی فاضلاب می‌تواند هم‌سو و دوشادوش راهبردی برای مدیریت ضایعات جامد یا انرژی [نیروی برق و جز آن] تکوین گردد و شکل گیرد. هدف در این میان، ایجاد این اطمینان است که الگویی منسجم و سامان‌مند از ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها وجود خواهد داشت - الگویی که بتوان با آن موقعیت‌ها یا فرصت‌ها، الزام‌ها و قیود موجود، و دلالت‌ها و پیامدهای تلویحی زیستی را شناخت و تشخیص داد، هم از آن دست که ظرفیت‌های شهری و اجتماع محلی را نیز.

فصل ۵ در تکمیل این بحث و بررسی، بر اهمیت ایجاد رویکردهای شراکتی، به گونه‌ای که به‌شکلی پویا به کاهش فقر کمک کنند، متمرکز است. فصل ۶ بحث و گفتمانی عمیق را درباره طیف متنوع کنشگران دخیل در امر شراکت‌ها را به‌دست می‌دهد که در دنباله آن رویکرد حکمرانی مناسب و مطلوب مطرح می‌گردد.

اهداف تمرکز شراکت‌ها

رسیدن به
اهداف مرتبط
با شهرداری، از
طریق
شراکت‌ها

استقرار شراکت‌ها
و برقراری پیوند
آنها با حکمرانی و
مدیریت شهری

کمک به
کاهش فقر

پرسش‌های اصلی فصل ۵

- ☐ شهرداری چگونه می‌تواند از طریق شراکت عمومی - خصوصی به کاهش فقر کمک کند؟
- ☐ گام‌های اصلی در ایجاد راهبردی که بر شراکت‌های مربوط به امور اقشار تهی‌دست متمرکز باشد، کدام‌اند؟
- ☐ آیا رویکردهای رایج کنونی به شراکت‌های عمومی - خصوصی، کفایت می‌کنند؟
- ☐ ایجاد و شکل دادن به شراکت‌ها می‌تواند دربردارنده چه آموزه‌هایی از کاهش فقر باشد؟

آیا شراکت‌های کنونی عمومی - خصوصی، بدین منظور کفایت می‌کنند؟

هنگامی که کارگزاری‌های بین‌المللی برای نخستین بار ترویج و ترغیب دخالت بخش خصوصی را در خدمات شهری مربوط به شهرداری آغاز کردند، ناکارآمدی بخش عمومی در تأمین خدمات شهری علت بنیادین این موضوع به‌شمار می‌آمد. در نتیجه، پشتیبانی‌ها - و نشریات - در آغاز نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ عمدتاً بر فواید و مزایای مشارکت بخش خصوصی [PSP] و چگونگی دستیابی و رسیدن به این امر متمرکز بودند. در چنین زمینه و شرایطی، تأمین خدمات برای مناطق کم‌درآمد درواقع بخشی از معضل و مسئله‌ای بود که باید حل می‌شد، و از طریق ایجاد سیاست و خط‌مشی، چارچوب‌های سامان‌دهنده و مقررکننده و فراهم‌سازی قرارداد مرتبط با تعرفه‌ها، وسعت‌دادن به دامنه شمول احکام و اختیارات و همچنین ارتقای بخشی‌های شبکه‌ای بدان پرداخته شد. در عین حال، ملاحظاتی نه چندان صریح و روشن هم درباره تنوع اساس و زیرساخت مشتریان در کشورهای در حال توسعه و یا به‌طور مشخص‌تر، درباره مجموعه پیچیده موضوعات مرتبط با تأمین خدمات برای تهی‌دست‌ترین خانوارها، مطرح گردید. چرخش یا تغییر جهت به سمت دخالت بخش خصوصی در تأمین خدمات پایه، نیازمند جهتیابی دوباره و از اساس و بنیان بود، که همین امر خود بحث و جدلهایی را در سال‌های آغازین دامن زد.

از همان زمان، عوامل چندی منجر بدین امر شدند که ملاحظات گسترده‌تری درباره اقشار فقیر و ایجاد شراکت‌های عمومی - خصوصی [PPPها] در تأمین خدمات برای این اقشار صورت پذیرد. «بانک جهانی»، نخستین مدافع و هوادار همه‌جانبه مشارکت بخش خصوصی در این سال‌های آغازین، تجربه پراهمیت و عمده‌ای از شراکت‌های عمومی - خصوصی در بخش‌های گوناگون و متعدد (همچون آب، برق، زهکشی فاضلاب و بهداشت، ارتباطات راه دور) به‌دست آورده و اندوخته است، و آنهایی که در تدوین و تنظیم و همچنین نظارت بر این روند دخالت داشته‌اند، به‌عینه شاهد نیاز به راه‌حل‌های کارآمدتر برای بهره‌مند شدن اقشار فقیر بوده‌اند. بانک جهانی در عین حال همزمان، و البته با بها دادن به این سمت‌وسو، خود نیز خط‌مشی صریح و روشن‌تری را با هدف تمرکز بر کاهش فقر در کشورهای که مشتری این بانک به‌شمار می‌آیند، معرفی و عرضه کرده است.

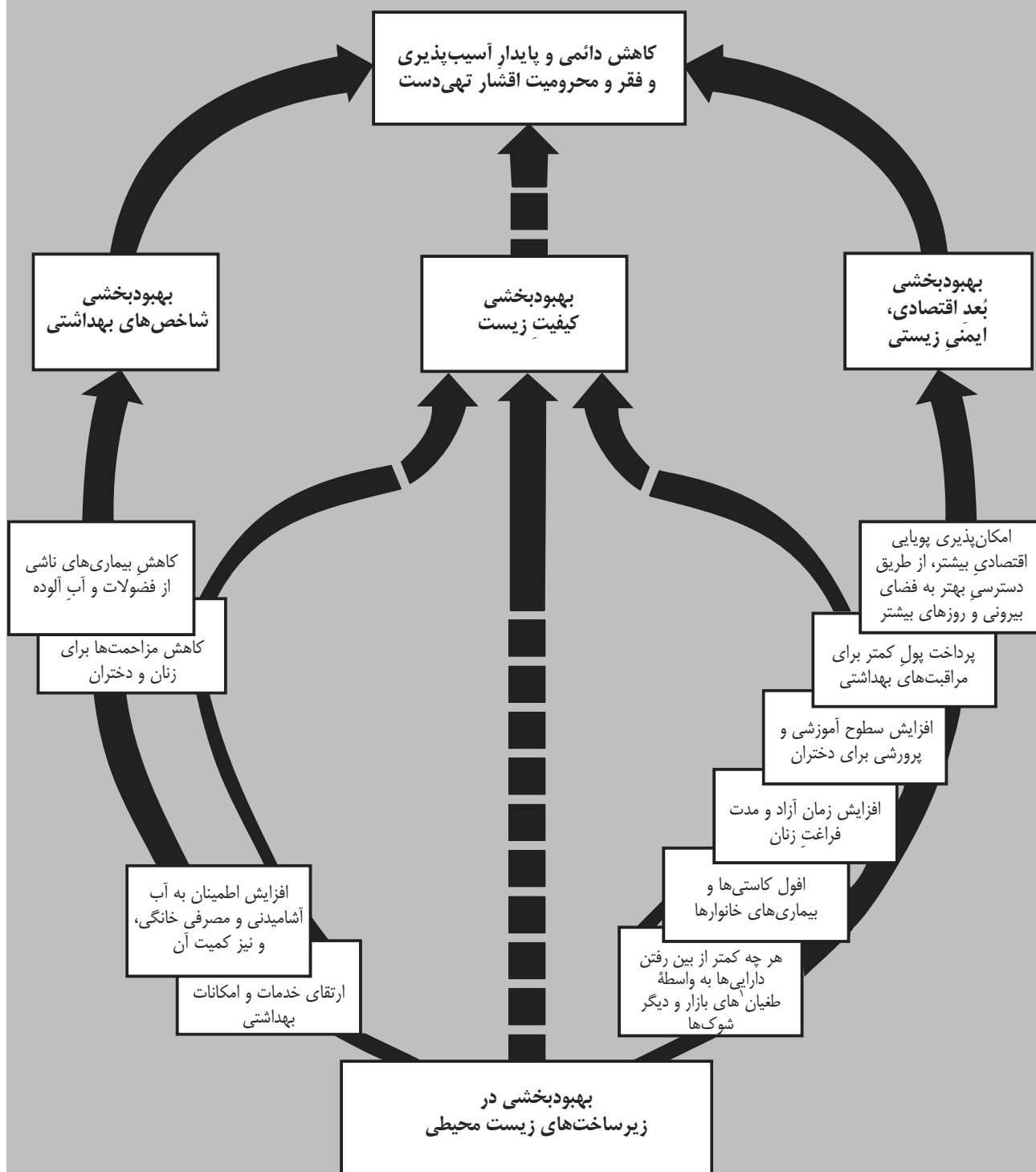
بدین ترتیب، اخیراً بسیاری از بحث و گفتمان‌های مطرح شده بانک جهانی را درباره راه‌حل‌های بخش خصوصی در حیطه تأمین و تدارک زیرساخت‌های لازم برای اقشار فقیر، افراد و سازمان‌هایی پیشاپیش به‌منظور مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات، به راه انداخته و متعهد آن شده‌اند. آنچه که آنان با خود به همراه دارند، آگاهی و شناخت فراوان راجع به ویژگی‌های خط‌مشی، قوانین و مقررات، مشوق‌ها یا انگیزه‌ها، و همچنین ساختار تعرفه‌هاست، که همگی در زمره موضوعات محوری شراکت‌های عمومی - خصوصی جای می‌گیرند. رویکردی که به‌طور کلی در پیش گرفته شده است، نخست فراگرفتن عناصر اصلی و تعیین‌کننده و نیز آموزه‌ها یا درس‌های عمده از قراردادهای موجود است. نتیجه این تحقیق و بررسی و جهت‌گیری فعلی در هواداری از اقشار تهی‌دست در شراکت‌های عمومی - خصوصی در امور زیربنایی این است که شکل و هیئت کلی شراکت، به‌قراری که در نظر بوده انجام گرفته و تعدیل‌های لازم صورت پذیرفته است لیکن ساختار بنیادین آن، همانی است که پیش‌تر نیز بود. حال، برخی چه‌بسا چنین بحث و استدلال کنند که در این میان فقط ظواهر دگرگون شده‌اند و بس.

رویکرد اشاره شده را، در زمینه خدمات آب و زهکشی فاضلاب، دو سازمان عمده و مهم (و به هم مرتبط) دیگر نیز در پیش گرفته و از آن پشتیبانی کرده‌اند: برنامه نوآورانه و پیشگامانه «شرکای تجاری برای توسعه»^۱ که در بخش امور آب و زهکشی فاضلاب متمرکز شده‌اند، و «برنامه اجرایی گسترده آب و فاضلاب»^۲. اینها هر دو در جست‌وجوی تغییر جهت یا چرخشی در شیوه عملکردی شراکت عمومی - خصوصی‌اند (ن.ک. پیرایندهای ۲۰-۶ و ۲۱-۶). با همکاری گردانندگان و متصدیان ذی‌ربط، بخش عمومی، سازمان‌های

1. Business Partners for Development
2. Broader Water and Sanitation Program



پیرا بند ۱-۵ تأثیرات بالقوه بهبود بخشی‌های زیربنایی



منبع: با اقتباس از آمیس، ۲۰۰۱؛ پلامر، ۲۰۰۰.

غیردولتی یا NGO ها و همچنین اهداگران مختلف، هریک به ایجاد و شکل دهی و یا به کاربرداختن با طیفی از پروژه‌ها یا طرح‌های آزمایشی راهبر که حد و مرزهای قراردادهای استاندارد را دامنه‌دارتر ساخته‌اند، نقش کنشگران را وسعت داده‌اند و روندهایی پیشگامانه و خلاقانه آفریده‌اند، اقدام کرده‌اند. از طریق همین اقدامات ابتکاری و نوآورانه شماری از موضوعات تعیین کننده و دارای نقش محوری در امور مربوط به اقشار تهی دست مورد بازاندیشی قرار گرفته‌اند و راه‌حل‌های نهادی، مالی و فنی جایگزین نیز در زمان حاضر در نظر گرفته و اندیشیده شده‌اند. در این میان به‌ویژه نقش سازمان‌های غیردولتی یا NGO ها مورد بازنگری قرار گرفته و به حد شراکت‌های عمومی - خصوصی وسعت یافته است، هم‌اکنون رویکرد به سامانه‌های دارای حوزه سلطه مشترک در دست آزمون است، بحث و بررسی‌هایی که در مورد ساختار تعرفه‌ها و یارانه‌دهی‌ها صورت می‌گیرند به تأثیرات ممکن بر اقشار فقیر می‌پردازند، و موضوعات پیرامونی مرتبط با گسترش دستکاری و تعدیل‌ها و همچنین استانداردهای خدمات، مورد واکاوی و پژوهش قرار می‌گیرند. هریک از این راه‌ها و روش‌های رسیدن به مقاصد، در خلال این کتاب مرجع، هرچه بیشتر شکافته شده و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

به‌رغم گرایش فزاینده به گسترش حد و مرزها یا دامنه‌های شراکت‌های عمومی - خصوصی، اینها تا به امروز چونان ابتکارات و نوآوری‌هایی جداافتاده و منفرد می‌نمایند. اکثر رویکردها به شراکت‌های عمومی - خصوصی بر پایه پنداشت‌ها و الگوهای استاندارد هستند، و همین است که می‌تواند حد و حدودی را که شراکت‌ها بتوانند در محیط شهری به مسائل و موضوعات مرتبط با فقر و محرومیت کمک برسانند، تعیین کند. اینها به‌عنوان مثال ازجمله مشتمل‌اند بر این پنداشت که اقشار تهی دست هنگامی از فواید غیرمستقیم منتفع خواهند شد که عملکردهای صورت‌پذیرنده در کل گستره شهر به‌شکلی کارآمدتر و ماهرانه‌تر توزیع شوند (توجه و تمرکز چندانی هم بر تأثیرات منفی، به چشم نمی‌خورد)؛ اینکه شراکت‌های عمومی - خصوصی در بخش‌های خدماتی منفرد و جداگانه‌ای شکل گیرند؛ و اینکه توافق‌های شراکت عمومی - خصوصی، از یکی از انواع قراردادهای شراکت عمومی - خصوصی از پیش مقرر شده تبعیت کنند.

آیا این کفایت می‌کند؟ در زمینه و شرایط مسئولیت‌های گسترده مربوط به شهرداری‌ها و تغییر جهت یا چرخش به سمت حکمرانی محلی (که در فصل ۴ تشریح گردید)، شهرداری‌ها باید این پرسش را مطرح کنند که آیا به‌کارگیری و اجرای یک الگوی استاندارد شراکت، مناسب است یا نیست. آیا این توانایی را در خود دارد که به هدف‌های مربوط به کاهش فقر و تنگدستی بپردازد؟ آیا می‌توان بیش از این از آنها توقع داشت؟ آیا بایسته است که حد و جهد بیشتری به خرج دهند؟ آیا با تحت فشار قراردادن و سازگار کردن الگوواره‌های سنتی شراکت عمومی - خصوصی می‌توان به اهداف آنها نائل شد؟

برای آنهایی که در ابتدا و نخست‌بار بر کاهش فقر شهری تمرکز می‌کنند، یکی از مسائل و معضلات رویکرد موجود به مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات شهری مربوط به شهرداری، آن است که رویکرد یاد شده الگوهای تأمینی شراکت عمومی - خصوصی ایجاد شده در کشورهای موسوم به شمال^۱ را اختیار می‌کنند، و آن‌گاه آنها را در کشورهای جنوب^۲ به اجرا درمی‌آورند. بی‌هیچ استفهام و تشکیکی در فواید محتمل یا ممکن مشارکت بخش خصوصی، و یا بی‌هیچ نومییدی و سرخوردگی از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه، خردمندانه آن است که بررسی گردد آیا این الگوهای برگرفته از کشورهای شمالی، ساختار بندی درست و مناسبی برای شرایط چیره و متداول فقر و محرومیت همراه با کمبود ظرفیت که در شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه یافت می‌شوند، دارند یا نه. آیا متغیرها یا پارامترهای بنیادی شراکت را می‌توان بر بیشینه‌سازی توان یا پتانسیل برای اقشار تهی دست متمرکز ساخت، به جای آنکه به هر آنچه می‌توان در ساخت‌بندی‌های موجود بدان دست یافت بسنده کرد؟ آیا می‌توان حوزه و حیطه‌ای را مرتبط با نیازهای اقشار تهی دست تعریف کرد، به جای آنکه به تعریف حیطه بر مبنای نوع قرارداد پرداخت؟

1. the North
2. the South



پیرامند ۵-۲ تفاوت تجربه‌های مربوط به فقر

پیشینه آسیای جنوب شرقی

داستان‌های خانوارهایی که در ادامه ذکر می‌شوند، نشان‌دهنده تجربه‌های متفاوت فقر شهری در وین‌تیان^۱ [پایتخت کشور] لائوس^۲ اند. مکمل این داستان‌ها چرخه‌های فقری هستند که پارامترهای علت و معلولی عمده این امر را نشان می‌دهند. مقایسه‌ای ساده بین این چرخه‌ها، هم نشان‌دهنده تجارب متفاوت و هم بن‌مایه‌های تکرارشونده فقر و محرومیت است.

اجاره‌نشینی متزلزل

خانم «الف» حدود ۳۰ سال سن دارد. او متأهل است، دارای دو فرزند و هم‌اکنون نیز باردار است. سه سال پیش، او و خانواده‌اش را از خانه‌ای که در سیهوم^۳ در آن سکونت داشتند بیرون راندند و آنها به تونگ کانکام^۴ نقل مکان کردند. در آنجا، خانه‌شان آلونکی است از الوار، با پوشش فلزی شبیه به کرکره حلبی موجدار مغازه‌ها، و زیربنای چوبی. مبلغ اجاره آنها حدود ۱۰,۰۰۰ کیپ^۵ (واحد پول لائوس) است. این خانه پیش از نقل مکان آنان خالی بود، چراکه اصولاً قابل سکونت تلقی نمی‌شد. خانه مورد بحث داخلی‌ترین خانه در منطقه به‌شمار می‌آید، با پست‌ترین و آبرفته‌ترین زمین موجود در منطقه. این خانه درواقع بر مخلوطی از آب‌های جاری، گنداب فاضلاب و ضایعات جامد استقرار یافته است. اعضای این خانواده برای دسترسی به خانه، راه‌شان از ۱۰ متر الوار در حال پوشیدن می‌گذرد. شرایط محیطی ناسالم و بیماری‌زا و مرطوب اطراف خانه، موجب شده است که خانم «الف» نگران سلامت فرزندانش باشد. پسر بزرگ او اخیراً دچار مالاریا شد. آنان به زندگی در چنین فضایی ادامه می‌دهند، چراکه ارزان‌قیمت است، و آنان شغلی هم ندارند تا استطاعت پرداخت پول برای چیزی جز این را داشته باشند.

مهاجری رها شده

خانم «م» ۶۲ ساله است. او در سال ۱۹۶۰ هنگامی که ۱۵ سال داشت از چین مهاجرت کرد و بچه کوچکش در طول سفر درگذشت. وی هنگامی که در لائوس مستقر شد، ملیت لائوسی اختیار کرد. همسرش او را ترک گفته و مجدداً ازدواج کرده است. خانم «م» خودش تنها در آلونکی کوچک و محقر زندگی می‌کند. او تهیاست و درد غربت دارد، و خوش می‌داند که به چین بازگردد. درآمد ماهیانه او ۶۰,۰۰۰ کیپ است. او گیاهان و سبزیجاتی را که در محله می‌رویند می‌چیند و از همان‌ها تغذیه می‌کند، و گاهی هم برنج و ماهی می‌خرد. پیش‌ترها او سوپ رشته‌فروشی می‌فروخت، لیکن مردم پولی در ازای آن نمی‌پرداختند. هم‌اکنون بخش عمده درآمد وی از تمیزکاری و شست‌وشو برای دیگر خانوارها به دست می‌آید.

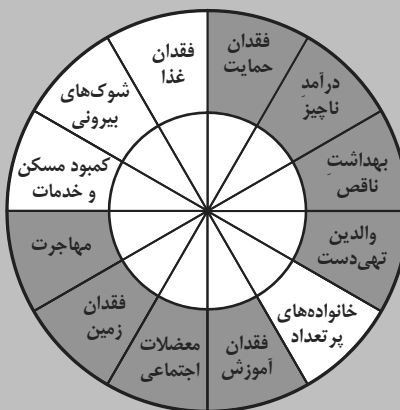
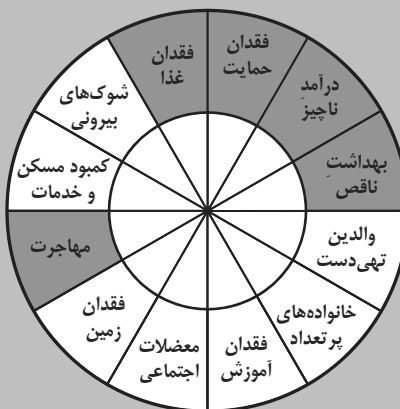
کلبه او دارای سقفی از ورقه‌های فلزی است و دارای برجستگی هم نیست، و در طول فصل بارانی این آلونک مدام غرق آب است. کوره‌راه منتهی به خانه وی، باریک و بسیار گل‌آلود است. او انشعاب آب و برق ندارد؛ و به‌جای اینها از شمع برای روشنایی استفاده می‌کند و آب را هم از همسایه‌ها می‌خرد. خانه او در پشت خانه‌ای واقع است که خانواده ثروتمند مستقر در آن، مدام به او برای رفتن از آنجا فشار می‌آورند. او می‌گوید خودش اول از همه در اینجا ساکن شده است و هیچ‌گاه آن را ترک نخواهد گفت. او اصلاً جای دیگری ندارد که برود.

با آنکه او بارها و بارها دچار بیماری شدید شده است، اصولاً دکتر برو نیست. هنگامی که هیچ چیزی برای خوردن ندارد، همسایه‌ای، کسی، یا یکی از مسئولان دهکده، پول نقد یا برنج در اختیارش قرار می‌دهند. او هیچ‌گاه پول قرض نمی‌کند چون می‌داند که توان بازپرداخت آن را ندارد. خانم «م» یک بار ۳۰,۰۰۰ کیپ پس‌انداز کرد لیکن آن را در لاتاری ملی باخت و از دست داد. او معتقد است که علت فقرش این است که هیچ اندیشه خاصی در مورد آنکه چگونه نیازهای روزمره‌اش را برآورده سازد، ندارد؛ در عین حال معتقد است که این فقر را از آبا و اجداد خود به ارث برده است.

تکدی‌گری و مصرف مواد مخدر

خانم «خ» جزو اقلیت‌های قومی است که در منطقه‌ای روستایی در لائوس زندگی می‌کند. شوهرش به فرانسه گریخت و هم‌اکنون این خانم ۳۰ سال است که در تنهایی به‌سر می‌برد. او در نقاط متعددی در وین‌تیان زندگی می‌کرد و سپس به نونگ‌چان^۶ رفت؛ و به‌زودی باز هم باید نقل مکان کند. اول بار که او به این شهر آمد، داروهای گیاهی می‌فروخت، و کیسه‌های سیمان^۷ را به هم می‌دوخت تا برنج‌کاران از آنها برای برداشت و عمل‌آوری برنج استفاده کنند. او بی‌سواد است؛ چرا که در مزرعه کار می‌کرد و هیچ‌گاه به مدرسه نرفت. او خانواده‌ای ندارد که به آن متکی باشد و هم‌اکنون در بازارها، تکدی‌گری می‌کند. او در هر روز حدود ۱۳,۰۰۰ کیپ گیرش می‌آید. برای تسکین دردهایش نیز هرویین می‌کشد.

منبع: برگرفته از پلامر، ۲۰۰۰b.



1. Vientiane
6. Nong Chan

2. Laos
7. cement bag

3. Sihom

4. Thong Khankham

5. Kip

دیگر علت تشویق آن است که طیف آموزه‌های فراوانی که طی دهه‌های متعدد از پروژه‌های مربوط به فقر و محرومیت شهری فراگرفته شده، در هجومِ شتابان به‌سمت رویکرد شراکتی گویی کنار نهاده یا به دور افکنده شده‌اند. بسیاری از شراکت‌های عمومی - خصوصی به‌دست متخصصان اقتصادی، امور مالی، قانونی و مهندسی فنی آگاه و خبره در فوت و فن قراردادهای، لیکن بس بی‌تجربه در ماهیت و حیطه مسائل اجتماعی و نهادی شهرهای فقیر و ضعیف در کشورهای در حال توسعه، شکل گرفته و تکوین گردیده‌اند. شناخت و آگاهی فراوان و گسترده‌ای که در طول چند دهه اجرای پروژه‌های تأمین خدمات برای اجتماع‌های محلی تهی‌دست شکل گرفته و به‌وجود آمده، نتیجه‌گیری چندانی در پی نداشته است.

به‌منظور بررسی توان بالقوه مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات برای اقشار فقیر، دوری جستن از رویکردهای متداول کنونی و انواع قراردادهای و الگوها، می‌تواند کمک‌کننده باشد. این فصل از کتاب به‌جای مطرح کردن این پرسش که چگونه می‌توان قراردادهای الگو را به گونه‌ای متناسب با اقشار فقیر منطبق ساخت، بر این موضوع تمرکز می‌کند که چگونه می‌توان روندهای تأمین خدمات را ساختار بندی کرد تا به بهترین نحو پاسخگوی نیازهای اقشار فقیر باشد. این فصل با مورد توجه قرار دادن بخش خصوصی، این پیشنهاد را مطرح می‌سازد که بایسته است شهرداری‌ها به واکاوی و پژوهش کامل‌تر دگرگونی راهبردی و ترغیب و تشویق کمک‌های سنجیده و آگاهانه به اهداف کاهش فقر و محرومیت موجود بپردازند. این امر مستلزم برنامه‌ریزی و عملکرد پیشاپیش به‌منظور ایجاد اطمینان از تعریف و تبیین هرچه مناسب‌تر چارچوب شراکت، چه نزد خودشان و چه در زمینه دیگر فعالیت‌های متمرکز بر موضوع فقر و محرومیت است. بدین ترتیب، این بحث و گفت‌وگو به مذاقه در این امر می‌پردازد که چگونه شهرداری‌ها می‌توانند به تکوین و ایجاد راهبرد شراکتی با موضوع فقر مشغول گردند، و در عین حال اجزا و عناصر اصلی راهبرد مذکور را هم مورد تأکید قرار می‌دهد. فصل حاضر با مطرح ساختن درس‌های فراگرفته شده از خط‌مشی و فرایندهای کاهش فقر، شیوه‌هایی را نیز که شهرداری‌ها با آنها می‌توانند مشارکت بخش خصوصی را با رویکردی معیشتی به کاهش فقر درآمیزند، در میان می‌نهد.

مطلوب آن است که چارچوبی برای تمرکز شراکت خدماتی برای اقشار فقیر، از دل راهبرد گسترده شهرداری با موضوع فقر و محرومیت و ابتکارات مشارکتی سر برآورد. چنانچه شهرداری‌ها فاقد راهبرد وضع شده در زمینه فقر باشند، گام‌ها و مراحل را می‌توان به‌منظور استقرار یا جای‌دهی شراکت‌ها در دستور کار گسترده موضوع فقر و کاهش فقر، به‌شکلی که در ادامه ذکر می‌شود، طی کرد:

- ایجاد درک و شناخت بهتری درباره مشخصه‌های فقر؛
- تعریف نیازها و هدف‌های اقشار فقیر با توجه به مقوله خدمات؛
- شناسایی روندهای اصلی نهفته در شراکت دخیل در موضوع اقشار فقیر؛
- شناسایی موضوعات اصلی مرتبط با اجتماع‌های محلی و خانوارها؛ و
- شناسایی ذی‌سهم‌ها و دارایی‌های اصلی حامی و پشتیبان اوضاع معیشتی موجود.

برقراری مبنایی درست و سالم برای شراکت متمرکز بر فقر و محرومیت

بخشی که در پی می‌آید، به توصیف برخی از عملکردهای اصلی و تعیین‌کننده‌ای می‌پردازد که شهرداری‌ها می‌توانند به‌منظور تکوین و ایجاد شراکتی که به هدف‌های کاهش فقر یاری برساند، اختیار کنند. درس‌هایی که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند، در عین حال که جامع و همه‌شمول نیستند، انواع تغییراتی را خاطرنشان می‌سازند که شراکت‌های عمومی - خصوصی می‌بایست در صورتی که قرار است راه‌حل‌های آینده بیشترین فواید و مزایا را برای ساکنان تهی‌دست شهری به همراه داشته باشند، به آنها دست یازند. درس‌های مربوط به مشارکت، ظرفیت‌سازی، همگنی و یکپارچه‌سازی، دگرگونی‌پذیری و تنوع، به حاشیه راندن‌های جنسیتی و نقش فراهم‌کنندگان موجود خدمات، نمونه‌های سودمندی از تأمین خدمات متمرکز بر اقشار فقیر به‌شمار می‌آیند. البته ناگفته نماند که این فصل کاملاً خوداتکا و مستقل نیست؛ و موضوعات اصلی مرتبط با مقوله فقر، به تفصیل در هریک از فصل‌هایی که در پی می‌آیند، ذکر می‌گردند.

ایجاد شناختی بهتر درباره ویژگی‌های فقر

میزان شناخت و درکی که در شاخه‌های مختلف امور اداری و سیاسی از گستره و ماهیت فقر و محرومیت در حوزه خاص مربوط به آنان به چشم می‌خورد، بسیار متفاوت است. شناخت عمیق فقر، چیزی نیست که همگون و یکسان باشد، و اعتماد افراد مسئول و ذی‌صلاح به آگاهی و شناخت خودشان از این امر، اغلب با اغراق آمیخته است. گفت‌وگو و تردیدی وجود ندارد که معرفی یا عرضه گردانندگان بخش خصوصی به زمینه‌ها و بافتارهایی که در آنها آگاهی و دانش یا درک چندانی از نیازها و مشخصه‌های غالب فقر به چشم نمی‌خورد، مسلماً احتمال هم ندارد که بتواند موجب دگرگونی‌ای در کیفیت زیستی مردمان تهی‌دست شود. بدون این دانش و شناخت نیز سخن گفتن از مشارکت بخش خصوصی در هواداری از اقشار فقیر، عبث و بیهوده است. اجتماع‌های محلی غیرتوانمند، بخش مربوط به سازمان‌های غیردولتی (NGO) ضعیف، مقامات و دست‌اندرکاران ناآگاه و فاقد توان و قدرت، و همچنین فقدان خواست و اراده سیاسی، همه و همه در کنار یکدیگر، انحراف یا تورش را شکل می‌دهند که مقابله با آن، ناممکن می‌نماید.

شهرداری پیش از تدوین و تنظیم هر شراکت خدماتی (هم از آن دست که هر نوع اقدام دیگر، با هدف‌گیری معضل فقر)، نخست می‌بایست درک و شناخت خود را از ماهیت فقر و همچنین واکنش‌هایی که فقر و محرومیت در شهر برمی‌انگیزد، مستحکم سازد و / یا به اثبات برساند. شواهد به‌دست آمده از برنامه‌های مربوط به کاهش فقر، این را پیش رو می‌نهند که هر روندی که موجب ارتقای درک اجتماع محلی و پویایی کوچه و خیابان و محله‌ها و خانوارهای آن شود، جنبه‌ای محوری و تعیین‌کننده از دخالت‌های موفقیت‌آمیز به‌شمار می‌آید. نه فقط دانستن این امر ضرورت دارد که چه تعداد از مردمان تهی‌دست وجود دارند و در کجا زندگی می‌کنند، بلکه درک این نکته نیز که اقشار فقیر چه کسانی هستند، و همچنین ماهیت و ظرفیت‌ها یا استعدادهای گوناگون خانوارها، و نقش و ظرفیت افراد در خانوارهای مذکور، لازم و ضروری است. درک این امر هم ضرورت دارد که این خانوارها و افراد چگونه به بقای‌شان ادامه می‌دهند. تجربه‌ها حاکی از آن‌اند که این گام به‌کرات از شکل‌گیری و ایجاد شراکت حذف شده است، و در اینجا از آن‌رو درج گردیده است که به مقامات ذی‌صلاح شهرداری‌ها یادآوری شود که رویکرد شراکتی هیچ‌گاه مانع از نیاز به درک کافی از احتیاج‌های اجتماع‌های محلی تهی‌دست نخواهد شد.

□ استقرار نیازهای خدماتی زیستی

نخستین مرحله برای هر شهرداری‌ای که بر بهبودبخشی خدمات برای اقشار فقیر تمرکز می‌کند، همانا ایجاد این درک از شرایط معیشتی و زیستی اقشار مذکور و ایجاد حلقه‌های ارتباط و پیوند با اجتماع‌های فقیر محلی به‌گونه‌ای است که امکان رساندن اطلاعات به آنها فراهم آید، و آگاهی و شناخت نهادی نیز در آنها شکل گیرد. ارزیابی‌های مشارکتی در زمینه فقر و محرومیت و تجزیه و تحلیل شرایط معیشتی درواقع روندهای مشارکت‌جویانه اثربخشی هستند که کنشگران دولتی و غیردولتی از طریق آنها می‌توانند به ایجاد آگاهی و شناخت درباره شرایط زیستی و معیشتی اجتماع‌های تهی‌دست محلی بپردازند. این‌گونه مطالعات و بررسی‌ها، اقشار فقیر را هم در شناسایی و تشخیص مسائل و معضلات و نیازهای‌شان، یا دارایی‌هایی که ساختار معیشتی - زیستی آنان را تشکیل می‌دهد، دخیل می‌سازند.

هدف اولیه و بنیادین این جمع‌آوری هدف‌مند اطلاعات، معلوم ساختن ماهیت مشخص فقر و محرومیت برای گستره کامل ساکنان، از زر و زورمندان گرفته تا آسیب‌پذیران است. این خود دربرگیرنده ماهیت راهبردهای زیستی - معیشتی است، به‌همراه اینکه چگونه انواع گوناگون خانوارها امکان سازگاری با بحران را پیدا می‌کنند. در این زمینه، برسنجیدن و آزمودن مراحل و گرایش‌های متنوع و متفاوت در زندگی‌های اقشار فقیر، امری است بایسته و لازم. می‌بایست روابط داخلی بین ابعاد گوناگون فقر و محرومیت را شناخت و در معرض دید

قرار داد و بدین طریق بر پیوندهای غیررسمی و نه چندان عمیق بین مسائل و معضلات خدماتی و غیرخدماتی نیز تأکید کرد و آنها را از نظر دور نداشت. چنین روندی می‌بایست ارزیابی‌ای را از ساختار، پویایی‌ها، شدت و حدت، و ویژگی‌های فقر و محرومیت در اجتماع‌های محلی و در داخل خانوارها به دست دهد. در صورتی که اطلاعات، مداخلات یا پا در میانی‌ها و همچنین تعامل‌ها قرار است هدفمند باشند و موجب کاهش فقر و محرومیت شوند، چنین اطلاعاتی دارای نقش اساسی خواهند بود. این رویکردها با دیگر روش‌های تقاضا- برآورد، که کیفی و همه‌شمول و درعین‌حال آزاد و باز هستند، متفاوت‌اند.

ارزیابی‌های کیفی‌ای که به‌شکلی کارآمد به اجرا درآیند، می‌توانند اساس مشارکت اجتماع محلی را در شراکت و فرایند تأمین خدمات شکل دهند. فعالیت مشارکتی نمی‌بایست تنها برای اعضای توانمند و نخبه اجتماع محلی (که آدم‌هایی معمولی‌اند) حق اظهار نظر قائل شود بلکه می‌بایست گروه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر را نیز در اظهار کردن برداشت خودشان از فقر و محرومیت خودشان توانمند سازد.

□ درک سازوکارهای تأمینی موجود

اطلاعات جمع‌آوری‌شده از طریق این تجزیه و تحلیل در عین حال می‌بایست دربرگیرنده شکل و قالب‌های گوناگون حمایتی نیز که اقشار فقیر می‌توانند به آنها دست یابند، باشد. به عنوان مثال، سازمان‌های غیردولتی یا NGOها چه‌بسا دسته‌ها و گروه‌های معتمد و بانفوذ اجتماعی و همچنین گروه‌های نجاتی را برقرار ساخته باشند که بتوانند الگوهای مفیدی را برای اجتماع‌های محلی فقیر شکل دهند. خنزر- پنزر جمع‌کن‌ها ممکن است در اتحادیه‌هایی متشکل گردند و خرده‌شرکت‌هایی را برای جمع‌آوری و انتقال پسماندهای جامد رده سوم¹ به‌وجود آورند. آب‌فروشان می‌توانند حرفه توزیع آب را که بدان مشغول‌اند، با موفقیت به مناطق پیراشهری جدید ارتقا دهند. شهرداری نیز می‌تواند پیوستگی‌های مؤثری را با اجتماع محلی برقرار سازد؛ و کارکنان امور بهداشت با تشکیل کلینیک‌های مادر و فرزندی به کامیابی‌هایی دست پیدا کنند.

پژوهش می‌بایست شکاف‌ها یا خلأهای موجود در روند تأمین فعلی را نیز شناسایی کند و دریابد که اینها را چگونه می‌توان به دست اقشار فقیر پُر کرد. اقشار فقیر، هنگامی که اصولاً شبکه تأمین آب وجود ندارد، منبع یا انبار آب شهر در هم شکسته است و نظایر اینها، چگونه آب به دست آورند؟ زنان و کودکان چگونه می‌توانند فضاهای امن و خلوت برای شست‌وشو و تمیزی پیدا کنند؟ خانوارهای تهی‌دست، زباله‌های‌شان را کجا بریزند، و تأثیرات و پیامدهای آن (مثلاً از لحاظ بهداشتی) چیست؟ شناخت و آگاهی درباره کاستی‌ها و سازوکارهای تأمینی، امری حیاتی در درک تأثیرات دگرگون‌سازی‌ها، و نقش بالقوه اجتماع‌های محلی، سازمان‌های غیردولتی (NGOها) و بخش خصوصی در این میان به‌شمار می‌آید. اینها درواقع جزئیات یا اطلاعات تفصیلی افزوده‌ای را از زمینه و شرایط موجود، مردمان و همچنین چگونگی مدیریت یا اداره امور فراهم می‌آورند. شناخت و درک توافقی‌های موجود برای دسترسی نیز معمولاً به‌منظور اطمینان از اینکه مبادا توافقی‌های شراکت موجب پیامدها و تأثیرات ناخواسته شوند، و همچنین پرداختن به راه‌حل‌های پیشگامانه‌ای که موجب کاستن تأثیرات منفی شوند، بس حیاتی است.

تعریف اهداف اقشار فقیر، از لحاظ خدماتی

روند تشخیص و شناسایی نیازها، که پیش‌تر شرح داده شد، شهرداری‌ها را در تبیین و روشن‌گری اهداف مشخص مرتبط با اقشار فقیر، توانا می‌سازد. از همه مهم‌تر اینکه، این توان را به اجتماع‌های تهی‌دست محلی می‌دهد که مستقیماً در اولویت‌بندی اهداف دخالت ورزند. آشکار است که چنانچه خانوارها و اجتماع‌های محلی تهی‌دست به مشخص ساختن اولویت نیازهای‌شان به خدمات نپردازند، و مخارج خانوار را هم بر آن مبنا اولویت‌بندی نکنند، آن‌گاه شراکت خدماتی نمی‌تواند به‌طرزی موفقیت‌آمیز بر مسائل این اقشار متمرکز گردد.

1. tertiary-level

مدیران مرتبط با شهرداری یا منتسب به آن، که درکی روشن از اهداف دارند، توانایی بیشتری هم در ایجاد راه‌حل‌های مناسب در قیاس با آنانی خواهند داشت که چندان آماده نیستند و میزان دسترسی و موجود بودن راه‌حل‌ها (همچون سرمایه‌گذاری بخش خصوصی) است که آنان را هدایت می‌کند، و نه ماهیت خود مسائل و معضلات.

البته، تعریف اهداف خود نوعی مهارت است و نیازمند ظرفیت و استعداد. احتمال دارد که مردمان تهی‌دست نتوانند نیازها و هدف‌های‌شان را در شکل و قالبی اظهار و بازگو کنند که تمام کنشگران آن را بفهمند، و اینکه برخی از مقامات مسئول و ذی‌صلاح شهرداری‌ها قادر به درک اهمیت آن اهداف باشند. به هر حال، این شهرداری است - و نه بخش خصوصی - که خواه مستقیماً و خواه از طریق NGOها و دیگر نهادها و کارگزاری‌ها، مسئولیت دارد این اطمینان را به‌وجود آورد که اهداف و اولویت‌بندی‌ها به‌دقت و درست منتقل گشته و در طرح و برنامه‌های عملکردی شهرداری برای تأمین خدمات، درآمیخته و با آنها ممزوج شده است.

شناسایی فرایندهای اصلی‌ای که در شراکت دخیل در امور اقشار فقیر نهفته‌اند

سازمان‌های عادی و معمول، حکومت‌ها، و اهداگران محلی و بین‌المللی در طول چند دهه اخیر درس‌های گسترده و فراوانی را درباره موضوع فقر و همچنین کاهش فقر و محرومیت، فرا گرفته‌اند. این درس‌ها نقشی اساسی در ایجاد طرح‌های راهبر، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های هرچه اثربخش‌تر و پایدارتر کاهش فقر دارند. هدف این کتاب آن نیست که در درس‌ها و آموزه‌های تفصیلی مستغرق شود؛ بلکه منظور در اینجا آن است که مد نظر قرار دهد چگونه شراکت‌ها می‌توانند در این زمینه متمرکز شوند و کمک به شراکت‌های عمومی - خصوصی را بهینه کنند و به کمال برسانند.

بحث و استدلالی که در ادامه مطرح می‌گردد، با همین هدف مذکور، بر شش درس یا آموزه اصلی متمرکز است: مشارکت اجتماع محلی؛ ظرفیت‌سازی؛ پاسخ‌ها یا واکنش‌های یک‌پارچه (چندجانبه) کاهش فقر؛ همچنین اهمیت شناخت و درک تنوع و تفاوت و دگرگونی؛ حاشیه‌سازی‌های جنسیتی و بهسازی دارایی‌های موجود. درواقع به توصیف درس‌های فراگرفته شده تا به امروز می‌پردازد، و این پرسش را پیش رو می‌نهد که آیا اینها در عرصه مشارکت بخش خصوصی کشیده شده‌اند، یا می‌توان کشاندشان یا نه. به همراه متن مطالب، پیرایندهایی نیز هستند که ابزارها و شیوه‌هایی را که می‌توان در این فرایند به کار گرفت، به تصویر می‌کشند.

□ رویکرد مشارکتی پاسخگو در برابر تقاضا

چه‌بسا مهم‌ترین آموزه از فعالیت‌های مربوط به کاهش فقر، به روند تأمین و تحویل مربوط شود - و به طور مشخص، اطمینان یافتن از اینکه تصمیم‌گیری در مورد ماهیت و حیطه و گستره خدمات (یا دیگر مداخله‌ها) پاسخگوی تقاضاهای خود اقشار فقیر است، و نه عوامل و ذی‌نفعان یا ذی‌سهم‌های تعیین‌کننده مقوله تأمین. در مورد آنچه که با تأمین خدمات پایه ارتباط می‌یابد، اهمیت تسهیل بهبودبخشی‌های خدماتی مبتنی بر تقاضا، چیزی نیست که بتوان آن را بیش‌برآورد^۱ کرد. چند دهه بهبودبخشی به زاغه‌نشین‌ها و زورآبادها^۲، ناپایدار از آب درآمده است، چرا که زیرساخت‌های فراهم آمده برای ساکنان کم‌درآمد در فرایندی به انجام رسیده که خود آنان را در تصمیم‌گیری‌ها دخالت نداده است.

به‌منظور پایه نهادن سطح تقاضای خدماتی، انواع گوناگونی از وسایل و روش‌هایی که حکومت‌ها، کارگزاری‌ها و تأمین‌کنندگان مالی را قادر به آگاهی از نیازهای اقشار فقیر و چگونگی تأمین آنها به بهترین نحو می‌ساخت، پدید آورده شدند. تجربه نشان داد که اقشار فقیر

1. overestimate

2. squatter settlements

می‌بایست خود به شرکت‌کننده در فرایندها - و نه فقط کسانی که از آنها منتفع می‌گردند- تبدیل شوند، و اینکه فرایندهای ایجاد و توسعه می‌بایست با انعطاف‌پذیری ذاتی طراحی گردند، تا تضمین لازم در این باره که می‌توان به مشارکت دست یافت به وجود آید. شرکت جستن اجتماع‌های تهی‌دست محلی به منظور ایجاد اطمینان از اثربخشی و پایداری در اهداف پروژه، و همچنین به حداکثر رساندن فواید و مزایای روش پروژه، امری اساسی است.^(۴)

با وجود انتشار گسترده فواید و مزایای مداخله اجتماع‌های محلی در امر توسعه، و اینکه هم‌اکنون تقریباً هیچ اقدام پیشگامانه‌ای را نمی‌توان یافت که دربرگیرنده اجتماع‌های محلی نباشد، لیکن شمار فراوانی از شرکات‌های عمومی خصوصی را می‌توان سراغ گرفت که بدون چنین مشارکتی شکل گرفته و ادامه پیدا کرده‌اند. به رغم آنکه امور طرح‌های آزمایشی پیشگامانه در مقیاس کوچکی اداره و هدایت شده است، آن هم به‌ویژه در سال‌های هرچه متأخرتر، اقشار فقیر در بیشتر شرکات‌های عمومی- خصوصی در مقوله آب و فاضلاب (و تعدادی هم در پسماندهای جامد) که در دهه گذشته شکل گرفته‌اند، به حساب نیامده و در فرایندهای مذکور گنجانده و در نظر گرفته نشده‌اند. گردانندگان یا متصدیان چنین استدلال می‌کنند که دارند به تقاضای مشتری پاسخ می‌دهند. با اقشار کم‌درآمد، به‌مانند همسایگان شهری میان‌درآمد یا پردرآمد آنها، به‌مثابه نوعی مشتری برخورد می‌شود، لیکن اکثراً گویی هیچ تفاوتی بین فقیر و غیرفقیر قائل نیستند. در این میان دشوار بتوان کسی را یافت که ماهیت از اساس متفاوت خاستگاه مشتری فقیر را در نظر گرفته باشد، و بسیاری نیز اصولاً با مشخصه‌ها (و محدودیت‌ها یا قیود) خانوارهای فقیر آشنا نیستند. حتی در میان شهرداری‌هایی که آشنایی با - و آگاهی از - فواید و مزایای مشارکت جستن اجتماع محلی دارند، بسیاری‌شان نتوانسته‌اند به‌گونه‌ای اثربخش شرکت جستن بخش خصوصی را با شرکت جستن اجتماع محلی در شرکات‌های خدماتی، درآمیزند و پیوند دهند.

با این حال آن دسته از شرکات‌های عمومی- خصوصی پیشگامانه یا نوآورانه‌ای (به‌عنوان مثال، ن.ک. پیراندهای ۳-۷ و ۶-۷) که اجتماع‌های محلی را در فرایندهای تأمین و تحویل [خدمات و جز آن] ممزوج کرده‌اند، نشان‌دهنده مزایا و فوایدی هستند که این‌گونه مشارکت‌ها به همراه دارند. در عین حال، اینها توجه را به این نیاز و ضرورت جلب می‌کنند که متصدیان یا اپراتورها می‌بایست اسلوب و روش‌های استاندارد شده (همگون و یک‌جور) را تغییر دهند: سطوح مختلف تقاضا را در هر یک از اجتماع‌های محلی تنظیم و سازگار کنند، و سطوح خدماتی متفاوت یا شیوه‌های پرداختی متنوعی را فراهم آورند. همچنین، توجه را به امکان‌پذیری افزایش دخالت اجتماع محلی در کاستن از هزینه‌ها، و افزایش مالکیت از طریق فراهم ساختن نیروی کار برای متصدیان و اپراتورها، و نظارت بر کارها یا وظایف ساده ساخت‌وسازی، جلب می‌کنند.

نقش حیاتی اجتماع محلی در آن دسته از شرکات‌های عمومی- خصوصی متمرکز بر مقوله فقر و محرومیت، به تفصیل و با پرداختن به نکات زیر، در فصل ۶ تبیین شده است.

□ ظرفیت‌سازی

ظرفیت و استعداد اجتماع‌های محلی برای بیشینه‌سازی توان بالقوه درون‌دادها و فرایندهای توسعه، به علت‌هایی چون فقدان آموزش، موقعیت دارا نبودن توانمندی و اختیار، و همچنین فقدان آشنایی با روندهای مشارکت‌جویانه و تصمیم‌گیری، اغلب محدود است. اگر به‌واقع موضوع از همین قرار باشد، چالش اصلی و عمده‌ای که می‌بایست در مراحل آغازین شرکات‌ها بدان پرداخت، همانا تکوین و ایجاد راهبردی به‌منظور مواجهه و پرداختن به ظرفیت و استعداد ضعیف اجتماع محلی مورد نظر (و به‌ویژه بانوان) و تدوین‌بندی سازوکارهای مشخص مناسب بافتاری یا زمینه‌ای برای دخالت دادن آنهاست. راهبرد ظرفیت‌سازی می‌بایست هم به تکوین و ایجاد مهارت‌ها بپردازد و هم به ظرفیت‌تشکیلاتی - سازمانی. در تعلیم و تربیت فردی باید به تعدادی از حیطه‌های اصلی پرداخت: اعتمادسازی، سوادآموزی، خُرده‌اعتبار، و همچنین در هر جا که مناسب به نظر رسد، مهارت‌های فنی برای تأمین یا تحویل خدمات، زنان و مردان تهی‌دست برای کارکردن‌های گروهی و مذاکره با نمایندگان متصدیان یا حکومت، و نیز دیگر دسته‌ها و گروه‌های ذی‌نفع، به مهارت نیاز دارند. گروه‌ها

نیازمند مهارت‌های مدیریتی و حسابرسی‌اند، و برای دسترسی به اطلاعات، به ارتقای ظرفیت و استعداد نیاز دارند. در پاره‌ای از موارد، نیروهای عمل‌کننده هر گروه در زمینه‌های مختلف (یا به عبارتی، پویایی‌شناسی هر گروه) و در عین حال (توانایی) رهبری گروه نیز دگرگون خواهد شد، و بدان ترتیب، چرخش و تغییر جهتی در شیوه اولویت‌دهی محله به نیازهای خدماتی (و دیگر نیازهای) آن، به احتمال قوی رخ خواهد نمود.

تکوین و ایجاد مشارکت‌جویی مناسب و اثربخش و معنادار اجتماع محلی، چیزی است که از طریق روند پشتیبانی و ظرفیت‌سازی می‌توان بدان دست یافت. تجربه‌های به‌دست آمده حکایت از آن دارند که می‌بایست ظرفیت‌سازی در اینها صورت گیرد:

- در داخل اجتماع محلی، پی‌افکندن درک و شناخت از توان نهفته مداخله اجتماع محلی، و آفریدن سازوکارهایی که اجتماع محلی از طریق آنها بتواند عهده‌دار نقشی اثربخش و معنادار شود؛
- در شراکت‌ها (برپایه شناخت و درکی از نقش بالقوه اجتماع محلی و سازوکارهایی برای برقراری تعامل‌ها و هم‌کنشی‌های اثربخش با اقشار فقیر)؛ و
- آن دسته‌ها و افرادی که مستقیماً با اجتماع‌های تهی‌دست محلی کار می‌کنند.

افزون بر اینها، شواهد موجود اهمیت ایجاد تشکیلات و سازمان‌های کارآمد در رده محلی (و ترتیبات نهادی در دیگر رده‌ها و سطوح) را در ساختار بندی دخالت اجتماع محلی، به طور عیان و آشکار نشان می‌دهند. شکل‌گیری هر گروه، از جمله بستگی به سازمان‌ها و تشکیلات موجود، ظرفیت و استعداد های موجود، روابط جنسیتی و پویایی اجتماعی دارد. آموزه‌های متعدد و گوناگون به‌طور مشخص بر امکان‌پذیری واضح و عیان منتفع شدن اقشار غیرفقیر از فواید و مزایا، به هنگامی که گروه‌های اجتماع محلی تحت سلطه نخبگان غیرفقیر قرار ندارند یا نماینده آن نیستند، تأکید می‌کنند. تجربه نشان داده است که تقسیم یا تجزیه کردن اجتماع محلی به دسته‌های کوچک‌تر (دسته‌های زنان، گروه‌های کاربران، و دیگر گروه‌های آسیب‌پذیر مردمی) به‌منظور آغاز نهادن به مشارکت و ایجاد اعتماد در ابتدای کار می‌تواند ظرفیت و استعداد جاری آن را برای مشارکت‌جویی و پی‌ریزی فواید و مزایای پایدار، قوت ببخشد.

از بخش‌های عمده ایجاد و تکوین فرایندهای مشارکت‌جویانه در شراکت‌های عمومی- خصوصی، در نظر گرفتن این نکته است که اقشار تهی‌دست چگونه و به چه شکل با نمایندگان شراکت به تعامل می‌پردازند. ممکن است هم بخش خصوصی و هم حکومت نیازمند پشتیبانی عمده و عمیق و همچنین میزان زیادی دگرگونی‌های برخوردی- رفتاری باشند. ظرفیت‌سازی در شیوه‌ها و اسلوب‌های مشارکت‌جویانه هوادار اقشار فقیر و در عین حال دارای حساسیت جنسیتی، از طریق فعالیت‌های هدفمند در سه رده دست‌یافتنی است: رده تصمیم‌گیران یا تصمیم‌سازان، رده مدیریتی، و رده کارکنان اجرایی.

به‌منظور پشتیبانی از فرایند ظرفیت‌سازی، و پیوند دادن و مستحکم ساختن اهداف شراکتی و تلاش و کوشش‌های انانی که به‌کار با اجتماع‌های محلی می‌پردازند، ساختارهای حمایتی (حال خواه سازمان‌های غیردولتی یا NGO ها باشند و خواه دیگر اشکال و قالب‌های پشتیبانی‌کننده متخصص) معمولاً جنبه‌های محوری و تعیین‌کننده روند تأمین و تحویل [خدمات و جز آن] به‌شمار می‌آیند. پیکربندی درست و دقیق این پشتیبانی، به دارایی‌های نهادی کنشگران در هر شرایط و موقعیت مفروض یا معین، بستگی می‌یابد.

□ واکنش‌های به‌هم مرتبط فقر

ارزیابی‌های مشارکت‌جویانه در مقوله فقر و محرومیت که در بافتارهای شهری کشورهای در حال توسعه انجام گرفته‌اند، اشاره دارند به اینکه اقشار تهی‌دست شهری دچار انواع گسترده و گوناگونی مسائل و معضلات به‌هم پیوسته‌ای هستند که به درآمد کم، بهداشت ناقص و ناچیز، بیسوادی، شرایط کالبدی (فیزیکی) ناسالم، فقدان قدرت و اختیار و نظایر اینها مربوط می‌شوند. در مداخله‌های صورت گرفته در حیطه فقر و محرومیت، به‌طرز فزاینده‌ای کوشش شده است تا به این ماهیت درهم‌تنیده پرداخته شود. تجربه به‌دست آمده از پروژه‌های

متعدد و متنوع بهبودبخشی زیست‌محیطی، ثابت و تأیید کرده است که مزایای برنامه‌های بهداشت، آب‌رسانی و زهکشی فاضلاب، تخلیهٔ چاه‌ها و دفع مواد زائد جامد، به‌عنوان نمونه، با اداره و هدایت این بهبودبخشی‌ها و ادغام آنها در برنامه‌ای واحد و یک‌پارچه و منسجم، به بیشترین حد و میزان رسیده‌اند. بهبودبخشی و ارتقای خدمات به خودی خود اغلب موجب ایجاد پادرمیانی‌های ناپایدار می‌شود،^(۸) لیکن همین بهبودبخشی خدمات، همزمان و همراه با توانمندسازی افراد و اجتماعات محلی، افزایش فرصت‌های درآمدزایی، تسهیل اعتبار، ترفیع بهداشت و سلامت، و / یا پشتیبانی از فعالیت‌های آموزشی و مستحکم ساختن آنها، اجتماع‌های محلی را در دستیابی به بهبودی‌های زیست‌محیطی یاری می‌رساند.

برطبق آنچه در بافتار فرایندهای کاهش فقر مشاهده شد، یکی از مسائل و معضلات بنیادین، که مشارکت‌جویی بخش خصوصی ناحیه‌ای یا منطقه‌ای در تأمین خدمات موجب می‌شود، آن است که درس‌های فراگرفته شده دربارهٔ واکنش‌ها یا پاسخ‌های یک‌پارچهٔ کاهش فقر، مداخله‌های مختلف در زیرساخت‌های ردهٔ سوم، و نیاز به پرداختن به مسائل و معضلات چندبعدی فقر و محرومیت به شیوه‌ای یک‌پارچه و منسجم را نادیده می‌گیرد و درواقع این درس‌ها را به کناری می‌نهد.

با همهٔ اینها تجربه‌های به‌دست آمده تا به امروز در شراکت‌های عمومی-خصوصی، چندان کاری در اعتنا کردن و صحه گذاشتن بر تجربه‌های مذکور انجام نداده است. یکی از مفاهیم تلویحی و یا استلزام‌های پراهمیت به عهده‌گیری مقولهٔ تأمین آب و زهکشی فاضلاب به‌طور مشخص، آن است که این روند نرده‌کشی حلقوی، یکی از جنبه‌های مهم رویکرد چندجانبه به کاهش فقر را - که همان پول است - از میان برمی‌دارد. در عین حال که توسعهٔ اجتماع محلی می‌تواند در قلب رویکردهای شراکتی به کاهش فقر جای داشته باشد، و فعالیت‌های درآمدزایی موجب ترویج و ترفیع پایداری شود، تکوین و توسعهٔ زیرساخت‌ها معمولاً شالوده‌های مالی را - که درواقع حکم سکوهای پرش را دارند - برای دیگر فعالیت‌ها فراهم می‌سازند. آن‌گاه که تأمین زیرساخت‌ها و خدمات، از طریق شراکت عمومی - خصوصی شکلی منزوی و جداافتاده به خود می‌گیرد، همگرایی و تلاقی فعالیت‌های کاهش فقر معمولاً برقرار نمی‌شود.

نظر به اینکه رویکرد تک‌بخشی با راه‌حل متعلق بودن به یک بخش واحد (آب و فاضلاب، پسماند جامد، یا برق) به کار می‌پردازد و به پیش می‌رود و پیوندهایی را در درون بخش مذکور برقرار می‌سازد (مثلاً بین مناطق کم‌درآمد و میان‌درآمد، یارانه‌ها و جز اینها)، رویکرد چندبخشی به کاهش فقر، پیوندهایی را پیرامون نیازهای قشر فقیر به وجود می‌آورد (مثلاً تأمین آب، ترویج بهداشت، ارتقای مسکن، درآمدزایی، توسعهٔ اجتماع محلی). در پاره‌ای از موارد نادر، مداخله‌های غیرکالبدی همچون ترویج بهداشت، توسعهٔ اجتماع محلی و تسهیلات اعتباری به‌وسیله گرداندن خصوصی و میزانی از اشتراک مساعی به دست آمده در حیطهٔ تأمین خدمات پایدار صورت گرفته است. موردِ ال‌آلتو^۱ نیز از همین دست بود، که در آنجا گرداننده (اپراتور) موافقت کرد در طی آزمایشی که به‌سرعت تعداد خانوارهای متصل به شبکه را افزایش می‌داد شرکت جوید (ن.ک. پیرایند ۶-۷). در این مورد مشخص، گرداننده فواید شرکت جستن اجتماع محلی و ارتقای بهداشت را به عینه مشاهده کرد همان‌گونه که این امر، توانایی خانوارها و اجتماع‌های محلی را در استفاده از خدمات آب و زهکشی فاضلاب افزایش می‌داد. در عین حال نیاز اقشار فقیر را برای پشتیبانی مالی به‌منظور تأمین هزینه‌های این پیوندها و نصب و استقرارهای درون‌خانه‌ای تشخیص می‌داد و در برابر آن مسئول و پاسخگو بود.

در عین حال که شواهد حاکی از آن‌اند که کاهش فقر شهری هنگامی شکلی اثربخش به خود خواهد گرفت که رویکردی یک‌پارچه و منسجم اتخاذ گردد - مثلاً اینکه بهبودبخشی‌های کالبدی خالص و صرف اغلب در اجتماع‌های محلی کم‌درآمد ناپایدارند - شواهد این را هم نشان می‌دهند که مشارکت بخش خصوصی در بهبودبخشی زیرساخت‌های شهری می‌تواند به‌خاطر کارایی‌های متنوع، نقشی کارآمدتر داشته باشد و منافع به‌دست آمده چنان مورد استفاده قرار گیرند که خود بتوانند بهبودبخشی‌های هرچه گسترده‌تر و هرچه فوری‌تری را به‌وجود آورند. با این حال، این نیز محتمل است که مشارکت جستن بخش خصوصی بتواند از گسترهٔ اقدامات نوآورانه

1. El Alto

چند بخشی و مستقیم در کاهش فقر، کم کند. شهرداری‌ها به منظور به حداکثر رساندن یک پارچه سازی و در آمیختن واکنش های فقر به هنگامی که یک بخش خصوصی در این امر مداخله می کند، می بایست این اطمینان را به وجود آورند که تدوین و تنظیم و همچنین مدیریت شراکت تأمین خدمات، در شرایط برقرار بودن دیگر پاسخ های به هم پیوسته و متصل فقر به اجرا درآمده است. آنها مسئولیت آسان سازی درهم آمیختن و کار با تمامی شرکا را به منظور نامزد کردن هر ذی سهمی که بیشترین توانایی را برای اجرای نقشی خاص دارند، برعهده دارند. برای متمرکز ساختن شراکت ها بر مقوله اقشار فقیر، تصمیم گیران شهرداری می بایست نقشی هماهنگ کننده را به اجرا درآورند تا این تضمین و اطمینان به وجود آید که در رده های راهبردی، برنامه ریزی و اجرایی، فعالیت های مربوط به شراکت های عمومی- خصوصی در تأمین و تحویل خدمات، دارای پیوندهای لازم با دیگر فعالیت هایی که صورت می پذیرند، هستند.

□ پاسخ دهی به تنوع و تغییر پذیری اقشار فقیر

دیگر درس پراهمیت از کاهش فقر، به ویژه در آنچه به زمینه و شرایط شکل گیری شراکت و بازگرداندن هزینه مربوط می شود، این است که توان اقشار فقیر در استفاده از خدمات، با هم بسیار متفاوت است. استفاده آنان از خدمات به طور کلی با توجه به عوامل گوناگون پویایی و دارایی های معیشتی، افزایش یا کاهش می یابد. مردمان تهی دست راهبردهای پیچیده ای را ایجاد می کنند تا تضمینی باشد بر بقای آنان در هر بحران، یا مشخصاً سازگاری شان با دگرگونی های فصلی در شرایط فقر و محرومیتی که در آن به سر می برند. اینها می تواند دربرگیرنده طیفی متنوع از سازوکارها برای افزایش درآمد و راهبردهایی باشد که منجر به کاهش مخارج خانوار می شوند. به ویژه، منظور صرفه جویی هایی است که خانوارهای فقیر با کاهش یا قطع آموزش و پرورش، خوراک و مراقبت های بهداشتی، و همچنین کاستن بهره گیری از خدمات، شکل می دهند. ارزیابی های مشارکتی نقشی سودمند در توضیح ترکیب کردن این راهبردها و اهمیت کاهش هزینه های خانوار بابت خدمات، در مواقع بحران دارند.^(۶)

این دگرگونی پذیری، مقوله مهمی در طراحی رویکردهای تازه به تأمین و تحویل خدمات به شمار می آید. اساساً میزان دسترسی و نیاز به خدمات بهبود یافته در زمینه آب و دفع ضایعات در طول زمان یکسان نیست، بلکه تغییر می کند. رویکردهای تأمین خدمات می بایست پاسخگوی نیاز اقشار تهی دست به ارتقا در طول دوره های فراوانی، و کم کردن یا تخفیف آنها در زمان های کم سود و کم تولید، باشند. دخالت ورزی هایی که انعطاف پذیری لازم را برای اقشار تهی دست در تغییر مخارج و تقاضای خدمات فراهم نیابد، لیکن منجر به مخارج و هزینه های ثابتی شود، از طیف متنوع راهبردهایی که اقشار تهی دست می توانند به منظور سازگار شدن با فقر و محرومیتی که در آن به سر می برند، می کاهد. بدون در نظر گرفتن استاندارد خدماتی که در اختیار فقیرترین اقشار مردم قرار می گیرد، این امر موجب افزایش آسیب پذیری این اقشار خواهد شد و به هیچ وجه از آن نخواهد کاست.

شناخت و تشخیص این نکته نیز ضروری است که تنوع فراوان و گسترده ای در توانایی، آسیب پذیری و ظرفیت و استعداد اقشار کم درآمد وجود دارد. مناطق شهری، اجتماع های محلی، محله ها، خانوارها و افراد با رده های متفاوتی از فقر و محرومیت روبرو می اند و آسیب پذیری شان نیز به شیوه های بسیار مختلفی است. از اجتماع های محلی کم درآمد، اغلب با عنوان «فقیر» نام برده می شود، گویی تنها یک اندیشه و برداشت از «فقیر» وجود دارد و بس؛ لیکن اجتماع های محلی فقیر شهری در عمل و در عالم واقع، جورا جور و ناهمگون اند و واکنش در برابر فقر و تهی دستی می بایست پاسخگوی تنوع و گوناگونی مسائل و معضلات، نیازها و اولویت ها یا ترجیحات آنان باشد. پیرامند ۳-۵ تصویری مبتنی بر درآمد / دارایی ها را از این تنوع و گوناگونی در زمینه و شرایط موجود نپال به دست می دهد.

ارزیابی های گوناگون از فقر و محرومیت نشان دهنده تفاوت عمده و جدی میان فقیرترین ساکنان شهری و همسایگان تا حدودی کمتر فقیر یا نسبتاً فقیر، در نحوه اولویت بندی ها یا ترجیحات خانوارها از نیازهای خدماتی و شیوه تأمین مالی مخارج خدماتی آنهاست. اقشار فوق العاده فقیر، چه برای آب باشد و چه بهداشت و زهکشی فاضلاب یا خدمات مرتبط با دفع ضایعات جامد، هیچ پولی صرف نمی کنند؛ اقشار خیلی فقیر مقداری پول صرف آب می کنند، لیکن برای بهداشت یا دفع ضایعات پولی نمی پردازند، و در مواقع بحرانی از همان

مخارج آب نیز شانه خالی می‌کنند یا به بیان دیگر، از این خرج می‌زنند. اقشار فقیر معمولی هم دل‌شان می‌خواهد و هم توان آن را دارند که برای خدمات آب و همچنین دفع ضایعات پول بپردازند، لیکن همیشه چنین نیست که خدمات بهداشتی و دفع فاضلاب جزو اولویت‌های‌شان باشد. به احتمال زیاد، آنان این مخارج را در اوقات دشوار تنگدستی نزد خود حفظ می‌کنند و آن را نگاه می‌دارند، اما در مواقع اضطراری اصولاً از این نوع مخارج شانه خالی می‌کنند. آنان در سازگار کردن خود با اوضاع، گزینه‌های بیشتری پیش رو دارند و بدین ترتیب آسیب‌پذیری‌شان هم کمتر است. این مبحث به تفصیل بیشتری در پیرامند ۱۴-۶ ذکر شده و مورد بررسی قرار گرفته است.

در انواع مختلفی از اقدامات پیشگامانه یا ابتکاری در مورد فقر و محرومیت شهری، بر اهمیت فرایندهای ارزیابی‌ای که امکان ابراز همه اعضای اجتماع‌های محلی را فراهم می‌آورند و پاسخگوی تنوع و گوناگونی فراوان نیازهای آنان هستند، تأکید می‌کند. درس‌های فراگرفته شده نیز بر این تأکید دارند که در عین حال که ممکن است تأمین و تدارک خدمات بهبود یابد، دسترسی افراد و گروه‌های گوناگون به این خدمات، بدون ایجاد سازوکارهایی که مسئله به حاشیه راندن را برطرف کنند، مسلماً دسترسی نابرابری خواهد بود. بیشتر مداخله‌های بزرگ مقیاس بخش خصوصی، گروه‌ها یا اقشار کم‌درآمد را همگن و همسان در نظر می‌گیرند، یا این مقوله را چونان محدوده یا منطقه از آنچه در شیوه‌های تهیه و تدارک پیشین شهرداری‌ها نیز به چشم می‌خورد، حتی دست‌اندازانه‌تر و متعصبانه‌تر هم باشند. فرایندهای توزیعی-پراکنشی‌ای که بتوانند ظرفیت و استعدادها را متفاوت اقشار تهی‌دست را تشخیص دهند، بسیار معدود و به‌ندرت آغاز شده‌اند. با این همه بخش خصوصی کوچک مقیاس غالباً به‌شکلی کارآمد با چنین گوناگونی و تنوعی کنار می‌آید، و امکان انتخاب گزینه‌های خدماتی و مالی مختلفی را برای خانوارهای تهی‌دست یا سرپرستان این خانوارها فراهم می‌سازد.

□ واکنش به تورش‌ها و به حاشیه راندن‌های جنسیتی

تجربه‌های به دست آمده همچنین نشان از آن دارند که جنسیت می‌تواند بر درک و برداشت از مسائل و معضلات عمده و کمبود و کاستی‌های خدماتی تأثیر بگذارد. به عنوان مثال، به‌خوبی و به‌درستی این موضوع جا افتاده و تثبیت شده است که بانوان درواقع اداره‌کنندگان ضایعات و همچنین آب برای مصارف خانگی‌اند. چنانچه اعضای مرد خانوار، برای‌شان آب برمی‌نایب هم‌روزه فراهم شود و در جمع کردن آن شرکت نکنند، بعید است آن را در زمره اولویت‌ها برشمارند. اگر دختران و زنان دست به این جمع‌آوری بزنند، که معمولاً هم این‌گونه است، مسلماً با معضلات و مسائلی چون زمان‌های انتظار، مسافت‌ها [ی طولانی] و سنگینی زیاد، بسیار آشنا تر هستند. آنان در عین حال توانایی تعریف و تبیین تأثیرگذاری آب ناکافی بر دیگر جنبه‌های زندگی‌شان را نیز دارند: به عنوان مثال، دختران نوجوان (سیزده تا نوزده ساله) که به‌خاطر حضور در صف‌بندی برای آب، مدرسه و تحصیل را ترک می‌گویند؛ زنان و کودکانی که امکان استفاده از آبریزگاه‌های عمومی را در ساعات شب - به‌خاطر تهدید و ترس از خشونت و تجاوز- ندارند؛ یا زنان دست‌فروش دوره‌گرد در بازارها که خطر سفرهای طول و دراز را در ساعت‌های آغازین صبح برای شست‌وشوی سبزیجات بر خود روا می‌دارند، از این دست‌اند.

در هر حال معمولاً این نخبگان مرد هستند که صدای‌شان در اجتماع‌های محلی از همه بلندتر است و بیش از همه امکان عرض‌انداز دارند، و نیازهای خدماتی زنان تهی‌دست همواره نادیده گرفته و از آن غفلت می‌شود. به حاشیه راندن زنان در ابعاد سیاسی و فرهنگی و اجتماعی در بسیاری از جوامع بدین معناست که فرایندهای توسعه می‌بایست شیوه‌های درست و مناسبی برای میدان دادن به زنان به‌منظور اینکه بتوانند چشم‌اندازها و دیدگاه‌های خود را مطرح سازند و به‌شکلی معنادار در فرایندهای تهیه و تأمین شرکت جویند، بیابند. پس از گذشت مدت زمانی هم می‌بایست از آنان درخواست کرد تا بازخورد یا بازتاب تأثیرگذاری بر مداخلات را نیز به دست دهند.^(۷) در شراکت‌های عرفی عمومی-خصوصی هنوز شناخت و آگاهی یا درهم‌آمیزی و یک‌پارچه‌سازی طیف گسترده و متنوع موضوعات جنسیتی تأثیرگذار بر تأمین خدمات، شکل نگرفته است. جنبه‌های مرتبط با جنسیت در شراکت‌های عمومی-خصوصی متمرکز بر فقر و محرومیت، در فصل ۷ ارائه شده‌اند.



پیرایند ۳-۵

توزیع سادهٔ اجتماع‌های کم‌درآمد محلی

بیراتناگار، نیال

ن.ک. پیرایندهای ۷-۶، ۸-۲، ۵-۱۲

فقر	خیلی فقیر	فوق‌العاده فقیر	درآمد
● از ۲۰۰۰ تا ۳۰۰۰ NPR	● از ۱۵۰۰ تا ۱۹۰۰ NPR	● متفاوت، از صفر تا ۹۰۰ NPR*	
● نیمه‌ماهر لیکن با مزد ناچیز، که چه‌بسا با کارهای پاره‌وقت یا وجود نان‌آور دیگر تکمیل شود، یک عضو خانوار دارای شغل منظم و ایمنی شغلی است.	● کارهای روزمزدی، بدون ایمنی، تکرار آور	● بدون شغل، دارای مشاغل نامنظم و موسمی، تک‌نان‌آور	● امکان اشتغال
● نجاران، بنایان، کارگران غیرماهر کارخانه یا دولت	● رفتگران، کارهای خانگی، دست‌فروشان، کالسکه‌کشی، عملگی، پارکابی اتوبوس	● کارهای خانگی، کار کودکان، مستمندان، کارهای گاه‌وبیگاه	● کارکردن زنان و کودکان
● ۷ تا ۸ نفر در خانوار	● ۸ تا ۱۰ نفر در خانوار	● خانواده‌های گسترده و پُر تعداد، تا ۱۷ نفر	● موقعیت اجتماعی
● احتمال کمتر برای به حاشیه رانده شدن، توان بهره‌مندی از کمک	● برخی از گروه‌های به حاشیه رانده شده، به‌ویژه گروه‌های قومی - قبیله‌ای و نظام‌های طبقاتی زمان‌مند	● گروه‌های به حاشیه رانده شده ازدواج دختران در سنین ۱۲ تا ۱۴	
● ازدواج دختران در سنین ۱۵ تا ۱۷	● ازدواج دختران در سنین ۱۲ تا ۱۵		
● دو وعده غذا در روز	● دو وعده غذا در روز	● تقریباً فاقد چیزی برای خوردن	● غذا
● مقداری گوشت مرغ یا گوسفند، و برنج یا نوعی لوبیا، کاری یا نان چاچاتی	● برنج یا نوعی لوبیا ^۱ یا کاری، با فلفل	● یک وعده در روز برنج یا کاری همراه با فلفل سبز	
● همهٔ اعضای خانواده غذا می‌خورند، و چه‌بسا به افراد فوق‌العاده فقیر هم بدهند	● خانم‌ها چه‌بسا با هدف پس‌انداز از وعده‌های غذا چشم‌پوشش می‌دهند.	● نان‌آور (مرد) اول از همه چیزی می‌خورد	
● جمع‌آوری هیمه و هیزم، برگ‌های خشک	● جمع‌آوری هیمه و هیزم، بوته‌های خشک و نظایر اینها	● استفاده از سرگین حیوانات و حصیرهای بومی ساخت	● سوخت برای پخت‌وپز
● نیشکر و بوته‌های خشک، برخی نیز دارای اجاق‌های نفت‌سوز هستند			
● تهیه لباس‌های دست‌دوم برای فرزندان‌شان تا در مدرسه بپوشند	● تهیهٔ لباس‌های دست‌دوم از بازارها در مراسم خاص	● گرفتن لباس از دیگر مردمان و تکیه‌گری برای پوشاک	● پوشاک
● هم پسران و هم دختران (تقریباً ۵۰ درصدشان) تا کلاس پنجم درس می‌خوانند	● دست بالا ۳۵ درصد پسران و ۲۵ درصد دختران تا کلاس پنجم درس می‌خوانند	● فقط افراد بسیار معدودی به مدرسه می‌روند، آن هم تا کلاس پنجم	● آموزش و پرورش
● بیمارستان‌ها یا کلینیک‌های دولتی	● ممکن است به بیمارستان‌های دولتی بروند	● ممکن است به بیمارستان‌های دولتی بروند	● مراقبت‌های بهداشتی
● خرید دارو، قرض کردن در صورت لزوم، و صرفاً مدارا و مهار کردن	● استطاعت مالی برای خرید دارو ندارند، یا به‌ندرت دارند، و نمی‌توانند به ساختارهای حمایتی تکیه کنند	● داروهای سنتی	
● قرض گرفتن از کاسبان محلی به میزان ۳۰ تا ۶۰ درصد در هر ماه	● قرض گرفتن از همسایگان در مواقع اضطراری	● فقدان ساختارهای حمایتی برای تکیه‌کردن	
		● فاقد اعتماد و اطمینان از قرض گرفتن و قرض دادن	● اعتبار/بدهی
		● نداشتن امکان وام یا قرض گرفتن، و تکیه‌گری در مواقع اضطراری	
● مسکن نیمه‌دائمی ساخته‌شده از مواد و مصالح دائمی	● سرپناه موقتی	● بی‌خانمان یا دارای سرپناه موقت (آلونک‌های خیزرانی، پوشالی یا پلاستیکی)	● مسکن
● عده‌ای دارای نوعی حق مالکیت زمین و امنیت	● اجاره در پاره‌ای از موارد	● فقدان اطمینان و ایمنی به‌مثابهٔ مستأجر یا مالک، تصرف یا زورنشینی در زمین‌های دولتی	● اجاره‌نشینی
● اجاره در پاره‌ای از موارد			
● دسترسی به آب از طریق چاه لوله‌کشی شده همگانی	● دسترسی به آب از طریق منبع آب همگانی	● فقدان دسترسی به آب آشامیدنی، یا ۵۰ متر فاصله پیاده تا منبع همگانی تأمین آب	● آب
● امکان سهیم شدن در تسهیلات موجود (آبریزگاه چاه و چاله‌ای)	● دسترسی به آبریزگاه عمومی و یا استفاده از کنارهٔ جاده، دشت و هامون	● فقدان دسترسی به آبریزگاه عمومی، استفاده از کناره جاده، رودخانه و جز اینها بدین منظور	● سرویس بهداشتی
● عده‌ای در این میان انشعاب‌های غیرقانونی یا لامپ‌های ساده دارند، یا نوعی انشعاب خطی از همسایه‌ها	● چراغ‌های نفتی	● بسند کردن به روشنایی کوچه و خیابان در شب، و چراغ نفتی	● روشنایی
	● انشعاب‌های غیرقانونی		
	● انشعاب‌های همسایگان		

منبع: پلامر و اسلاتر، ۲۰۰۱

* NPR = روپیه نیال (هر یک روپیه نیال تقریباً معادل ۰/۰۱۳ دلار امریکا)

1. dhal
2. chapati



□ تشخیص و شناسایی دارایی‌ها و ذی‌سهم‌های اصلی پشتیبان اوضاع معیشتی موجود

وضعیت قشر فقیر برای خدمات این قشر، به کنشگران متنوع و گوناگونی بستگی می‌یابد. شواهد به‌دست آمده از طیف گسترده‌ای از اقدامات و فعالیت‌های متمرکز بر فقر در بخش‌های گوناگون، نشان می‌دهند که تکیه بر توان بالقوه سامانه‌های برقرار شده به‌منظور پشتیبانی (همچون سازمان‌های غیردولتی یا NGO ها)، سازوکارهای وضع و مقرر شده برای تأمین و تدارک (همچون تانکرهای آب، یا جمع‌آوری کنندگان مستقل ضایعات) و روابط برقرار شده، می‌توانند نقشی کاملاً حیاتی در ارتقای موفقیت مداخله‌های جدید، ایمن نگه داشته شدن در برابر تأثیراتی که بر آسیب‌پذیرترین اقشار گذاشته می‌شود، و تسهیل بهبودبخشی‌های فوری و نیز توافق‌های میان‌زمانی و موقت داشته باشند. بدین ترتیب هر اپراتور خصوصی بزرگ‌مقیاس، خود به یکی از چندین شرکایی تبدیل می‌شود که در پی راه‌حلی به‌منظور رسیدن به اهداف اجتماعی و همچنین اهداف کالبدی و مالی‌اند.

تعدادی از کنشگران عهده‌دار نقش‌های متنوع و متفاوتی در ترکیب‌بندی شراکت متمرکزند. اینها در کنار یکدیگر خواهند توانست پاسخگوی نیازهای مشخص اقشار فقیر باشند و عهده‌دار روندهایی که کاهش فقر را ترغیب و تشویق می‌کنند، شوند. تکوین و اجرای چارچوبی شراکتی بدین ترتیب می‌بایست دربرگیرنده اجتماع‌های محلی و نمایندگان آنها، همچون سازمان‌های غیردولتی و تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس خدمات که آنها در شرایط فعلی به آن تکیه می‌کنند، باشد. این امر، اجتماع‌های تهی‌دست محلی را به شرکت جستن معنادر در مراحل برنامه‌ریزی و اجرا، قادر می‌سازد. این خود بسته به سازمان‌ها و منابع موجود در زمینه و شرایطی خاص، می‌تواند تعدادی از کنشگران و سازمان‌های هماهنگ و مرتبط را که ارائه‌کننده مهارت‌ها و منابع مورد نیاز برای پرداختن به جنبه‌های معیشتی اصلی و تعیین‌کننده‌ای هستند که بر پایدار ماندن خدمات در مناطق فقیر تأثیر می‌گذارند، در موضوع دخالت دهد. نقش شرکای بالقوه دخیل در ترتیبات متمرکز بر اقشار فقیر، در فصل ۶ به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

رویکرد پایدار معیشتی

«امرار معاش» متشکل است از توانایی‌ها، دارایی‌ها (که هم دربرگیرنده منابع اجتماعی و هم مادی است) و فعالیت‌های مورد نیاز برای شیوه‌ای از زندگی. معیشت در صورتی پایدار است که بتواند با فشارها و ضربه‌های روحی و روانی سازگاری یابد و آنها را جبران کند، و توانایی‌ها و دارایی‌های خود را چه در زمان حال و چه آینده حفظ کند و بهبود بخشد، در عین حال که به بنیان منابع طبیعی خدشه‌ای وارد نسازد.^(۸)

طی دهه ۱۹۹۰ شمار عمده‌ای از آموزه‌های توصیف شده در این فصل درباره واکنش‌های فقر شناخته شده و از طریق ایجاد رویکردی جامع و همه‌شمول به کاهش فقر، که به آن به عنوان رویکرد معیشت پایدار^(۹) [SL] ارجاع می‌شد، در راهبردسازی ادغام می‌گشت. رویکرد معیشت پایدار ذاتاً هدف فراهم ساختن روش‌شناسی‌ای منسجم برای کاهش فقر است، که بر اوضاع معیشتی و آسیب‌پذیری اقشار تهی‌دست تمرکز کند. این رویکرد بر بسیاری از رویکردهای پیشین توسعه تکیه و آنها را مقایسه و شبیه‌سازی می‌کند اما در همان زمان به چالش با آنها نیز می‌پردازد. درک این نکته که مردم می‌بایست در کانون هر اقدام پیشگامانه در امر توسعه جای گیرند، هسته اصلی رویکرد مذکور به‌شمار می‌آید.^(۱۰)

رویکرد معیشت پایدار دربرگیرنده و ترغیب‌کننده ایجاد و شکل‌گیری شراکت‌های عمومی- خصوصی در تأمین خدمات است. این رویکرد بر اهمیت ساختارهای تغییر شکل تصریح می‌کند، و به‌ویژه بر نیاز به طیف متنوع کنشگران دولتی، غیردولتی و خصوصی برای کار با یکدیگر در پی‌گیری کاهش فقر و محرومیت تأکید دارد. رویکرد مورد بحث بر این آموزه استوار است که بسیار فراوان پیش می‌آید که ساختارهای موجود (و در حال دگرگونی و تغییر شکل) چنین نباشند که همواره به نفع اقشار فقیر کار و فعالیت کنند^(۱۱)، و فرایندهایی که تدوین‌کننده اوضاع معیشتی اقشار تهی‌دست‌اند درواقع به‌شکلی نظام‌مند آنان را از فرصت‌های‌شان برای پیشرفت باز می‌دارند.^(۱۲) چارچوب



پیرایند ۴-۵ واکنش‌های یکپارچه در برابر فقر

ن.ک. پیرایندهای ۳-۵، ۶-۲، ۷-۳، ۷-۱۱، ۷-۱۸، ۷-۱۲، ۸-۹

بونیوس آیرس، آرژانتین

با نگاه به گذشته و یادآوری ۱۰ سال کارمان در باریو سان خورخه^۱ واقع در بونیوس آیرس (نیز ن.ک. پیرایند ۳-۷)، دریافتیم که اصلی‌ترین چالش و کارزار ما درواقع پشتیبانی از سرگیری سازمان و حرکت اجتماع محلی، و به طریق اولی، پشتیبانی از بازساخت سرمایه اجتماعی بر پایه ترغیب و تشویق همبستگی و همچنین تقابل و تعامل میان همسایگان بوده است. فعالیت «مؤسسه بین‌المللی برای محیط زیست و توسعه - امریکای لاتین» (IIED-AL) در باریو سان خورخه در سراسر دهه گذشته، هدفی کلی را همواره به همراه داشته است؛ و آن بهبود و ارتقای شرایط زیستی از طریق سازمان‌دهی و مشارکت دادن ساکنان در روند فراگیر و همه‌شمول توسعه است. این رویکرد خود تلویحاً دربردارندهٔ تشکیک و دودلی در مورد رویکردهای سنتی حکومت و سازمان غیردولتی (NGO) ذی‌ربط به کاهش فقر و محرومیت در آرژانتین است، که عموماً و به‌طور کلی کوتاه‌مدت، بخشی و مقطعی، همراه با پروژه‌ها و برنامه‌های موسوم به «از بالا به پایین» اند.

فعالیت ما در سان خورخه بر شالودهٔ دو راهبرد عمده شکل گرفت: ترویج و ترغیب رویکردی بلندمدت و منسجم‌تر، که بنا را بر بهبودبخشی‌های مستمر و تکمیلی بنهد، و دخالت دادن ذی‌سهم‌هایی که به مثابهٔ افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و تشکیلات، یا مؤسسه‌های شناسایی شدند که منافع‌شان می‌توانست تحت تأثیر اقدامات نوآورانه در حال انجام قرار گیرد.

راهبرد نخست ناشی از اذعان بر این نکته است که ساکنان باریو سان خورخه (و دیگر زیستگاه‌های غیررسمی) مسائل و معضلات و همچنین نیازهای عدیده و گوناگونی دارند. کمابیش ریشهٔ تمامی اینها علت مشترکی است: فقر. بیشترشان هم به یکدیگر در هم تنیده شده و مرتبط‌اند. ایجاد راهبردی هرچه یک‌پارچه‌تر و منسجم‌تر به این نیازها منجر به لزوم اجرای پروژه‌های مختلف در هر بخش نشده است، لیکن موجب ایجاد چشم‌اندازی منسجم در هر اقدام پیشگامانه که ما در آنها مداخله کردیم گشته است. این چشم‌انداز بر پایهٔ شناخت ماهیت چندجانبه و تأثیرات تمام مداخله‌ها بوده است؛ و آزمون کردن همارایی و هماهنگی آنها اغلب می‌تواند این اطمینان را به وجود آورد که آنها مکمل یکدیگرند و هریک آن دیگری را تقویت می‌کند. بانک ساخت مواد و مصالح، نمونه‌ای از این رویکرد است. این نه فقط از بهبودبخشی‌های مسکن پشتیبانی می‌کند بلکه پیش‌تر، نظر و توصیه نیز دربارهٔ اصول و فنون و همچنین طراحی به دست می‌دهد. در عین حال در پراکندن و انتشار اطلاعات دربارهٔ روابط بین زیستگاه و بهداشت خدمت می‌کند. همچنین سامانه‌ای اعتباری را ایجاد کرد تا ساکنان امکان خرید مواد و مصالح به‌صورت اعتباری را داشته باشند، که این خود به آنها کمک می‌کرد تا یاد بگیرند که چگونه این اعتبار را اداره و مدیریت کنند. فروشگاه مواد و مصالح ساختمانی نیز به‌منظور ذخیره‌سازی این مواد و مصالح برای پروژه آب و زهکشی فاضلاب نقشی اساسی داشت.

دیگر مزیت دارا بودن اقدامات پیشگامانه و مبتکرانه متعدد در بخش‌های متفاوت همانا در دسترس بودن منابع متفاوت تأمین مالی بوده است، همان‌گونه که بسیاری از تأمین‌کنندگان مالی بیرونی تنها فراهم ساختن پشتیبانی برای بخش‌های خاص و معین را در نظر خواهند گرفت. این خود در عین حال بدان معناست که چنانچه در یک اقدام پیشگامانه وقفه‌ای رخ می‌نمود، امکان ادامه دادن آنها دیگر کماکان وجود می‌داشت. دستیابی به تداوم و استمرار نقشی پراهمیت در حفظ سازمان اجتماعی محلی دارد. ساکنان باریو سان خورخه با مداخله‌های متعددی مواجه شدند که گرایش‌های سیاسی به آنها دامن می‌زد و آنها را جان می‌داد - و عمدتاً هم در برابر شاخه‌ای محلی از رای‌گیری انتخاباتی ایالتی - که پس از دورهٔ کوتاهی، ارزش آن ناچیز گشت و یا حتی بی‌استفاده شد. گسترش تأمین آب از کارخانهٔ مجاور، که بخشی‌اش به دلیل خواسته‌ها و آرمان‌های سیاسی رئیس کارخانه انجام گرفت، به هر حال دست‌آورد بزرگی محسوب می‌شد، لیکن فقدان محافظت لازم از منبع یا انبار آب موجود، باعث به‌وجود آمدن مشکلاتی در زمینهٔ تخلیه و شکل‌گیری آبگیرهایی با آب راکد شد. در یک فرصت، خیابان اصلی باریو سان خورخه با خاک پُر شد و هم‌سطح گردید، لیکن خاک فشرده نشده بود، و در نتیجه پس از نخستین باران چنان گل‌آلود شد که استفاده از وسایل نقلیهٔ موتوری در روزهای متمادی، آن هم درست پیش از انتخابات، محدود گردید و در تنگنا قرار گرفت. چنین مداخله‌هایی عمر کوتاهی دارند و ساکنان، به‌رغم منابع محدودی که دارند، امور نگهداری و مرمت را خودشان بر عهده می‌گیرند.

تداوم و استمرار این اقدامات و فعالیت‌ها، و دستیابی به نتایج ملموس و محسوس، برای اجتماع محلی و روحیهٔ آن بس حیاتی و مهم بوده است. به‌عنوان مثال، مرکز مادر و کودک که مورد علاقهٔ روزافزون گروه‌های کوچکی از ساکنان - و عمدتاً زنان - بود، از این اقدام ابتکاری برای پرداختن به فعالیت‌های تازه حمایت می‌کرد. پس از آنکه گروه‌ها اقدام به لوله‌کشی برای آب و تخلیه فاضلاب کردند، دیگر گروه‌هایی هم به بسترسازی یا روکش کردن کوچه و خیابان‌ها پرداختند. ساکنان باریو سان خورخه نه تنها نیازمند حمایت برای یکی دو پروژه توسعه بودند بلکه برای فعالیت‌های مستمری که روند توسعهٔ درازمدت را نیز مورد پشتیبانی قرار می‌داد، به آن نیاز داشتند.

راهبرد دوم ما متشکل بود از کار به‌صورت شراکتی با کنشگران متفاوت درگیر در فرایند توسعه، و آن‌هم نه تنها گروه‌های اجتماعی محلی بلکه در عین حال کارگزاری‌های دولتی محلی و ایالتی، دیگر سازمان‌های غیردولتی (NGOها)، بخش خصوصی و اهداکنندگان تعاملی چنین طیف متنوع و گسترده‌ای از سازمان‌ها و تشکیلات، درس‌های متعددی را به ما آموخت، که از آن جمله‌اند:

- تعیین اینکه اهداف و مقاصد مشترک در کجا و با چه کسی می‌تواند به انجام رسد، نکته‌ای است پراهمیت.
- شراکت با هر نوع ذی‌سهم درواقع تمرینی است زمان‌بر در متقاعدسازی، جلب رأی و چانه‌زنی برای ایجاد دیدگاه‌های متفاوت، منطق و استدلال‌ها، و همچنین اولویت‌های سازگار و هماهنگ.
- مذاکرات با کنشگران محلی نتایج عمده و مهمی را به همراه دارد؛ و در همان حال شراکت نیز تلویحاً مستلزم خطرپذیری‌های جدی و تاب آوردن پیامدها و تبعات است.
- ایجاد و تکوین شراکت با دیگر سازمان‌ها مهم است، لیکن با توجه به عملکرد پیش‌بینی‌ناشدنی برخی از سازمان‌ها، تجربه‌ها حاکی از ضرورت تحلیل‌های هزینه - فایده است.

منبع: شوسترمن و هاردوی، ۱۹۹۷

معیشت پایدار، با همکاری تنگاتنگ، به ترغیب و تشویق تغییر شکل فرایندها می‌پردازد، که حاصلش همانا ساختارهای کارآمد است. این را می‌بایست برقرار ساخت و با ایجاد چارچوب‌های توانمندسازی، سامانه‌های مشوق، محیط‌های مقررکننده و سامان‌دهنده، و فرایندهای رسمی‌ای که فعالیت بخش خصوصی را ترغیب می‌کنند، به پایدارسازی آن پرداخت؛ و با در نظر گرفتن فعالیت‌های غیررسمی و ارتباط‌های توانمند، که روابط بین اقشار فقیر و دیگر کنشگران را تدوین می‌کنند، در هرچه پایدارتر کردن آن کوشید.

هدف ارائه چارچوب معیشت پایدار در اینجا، در نظر آوردن آن به‌مثابه سازوکاری است که از طریق آن شهرداری‌ها و دیگر کنشگران می‌توانند موجب تمرکز شراکت‌های خدماتی بر مقوله فقر و محرومیت شوند. چارچوب معیشت پایدار، اصول و مفاهیم هسته‌ای آن، نقطه شروع سودمندی را برای آفریدن و بازآفرینی شراکتی که هدف آن کمک به کاهش فقر است، فراهم می‌آورند. چنین چیزی، از آنجا که چارچوبی تحلیلی را برای درآمیختن و یکدست کردن اندیشه‌ها و روش‌ها فراهم می‌سازد، ابزار مطلوب و مناسبی برای شهرداری‌هاست تا آن را در تدوین و تنظیم رویکردی ساختارمند و نظام‌مند برای کاهش فقر که در آن مردم نقطه کانونی به‌شمار می‌آیند و نه تولیدات، به کار بندند. شهرداری‌ها و دیگر کنشگران، هم می‌توانند از آن برای برنامه‌ریزی شراکت‌های جدید به نفع اقشار فقیر استفاده کنند، و هم توافق‌های شراکتی موجود را مورد بازنگری قرار دهند. اصول یاد شده و استلزام‌های‌شان در شراکت‌های خدماتی، در پیرامند ۵-۵ به تصویر کشیده شده‌اند.

شراکت متمرکز بر فقر

شراکت متمرکز بر فقر بدین ترتیب بخشی به هم پیوسته از رویکرد راهبردی گسترده برای کاهش فقر و تهی‌دستی است. در صورت امکان، این شراکت می‌بایست از راهبرد کلی فقر نشأت بگیرد و به‌گونه‌ای ایجاد و تکوین گردد که پیوندی تنگاتنگ با دیگر عملکردهای موازی برقرار سازد. این بدان معناست که شهرداری‌ها می‌بایست هماهنگی لازم را برای رسیدن به این رویکرد، تسهیل کنند.^(۱۳) نخستین مسئولیت شهرداری تعریف و تبیین نیازها و اهداف اقشار فقیر است. انواع و اقسام فرایندها، کنشگران، و عملکردها و فعالیت‌ها (تصویر شده در پیرامند ۵-۶) برای شراکت‌های متمرکز بر مقوله فقر و تنگدستی، نقشی کانونی و محوری دارند.

چه‌بسا بنیادی‌ترین چرخش و تغییر جهت نیازمند آن باشد که تمام شرکا بتوانند مردم را - و نه خدمات را - به‌مثابه کانون هر اقدام پیشگامانه، تشخیص و جای دهند. هریک از خدمات یا هر شراکت خدماتی، فقط بخشی از واکنش و پاسخ کلی به فقر و تهی‌دستی است، و باید به‌مثابه کمکی تصور گردد که نیازمند هماهنگی است. هر شراکت یک بخش منفرد هیچ‌گاه نمی‌تواند واکنش یا پاسخی کل‌نگر به‌شمار آید؛ و همواره نیازمند تعامل با دیگر بخش‌هاست. پرهیز کردن از این حقیقت ناممکن می‌نماید که تأمین آب یا هریک از خدمات دیگر فقط یک بُعد از بهزیستی و ارتقای رفاه کالبدی است، و این بهزیستی نیز خود فقط یک پیامد معیشتی است و بس. چنانچه اقدامات نوآورانه در تأمین و تحویل خدمات با توجه به دیگر پیامدهای معیشتی و به‌گونه‌ای مرتبط با آنها صورت پذیرد، آن‌گاه منافع و فواید به بیشترین میزان خود خواهند رسید.

در عین حال، این تضمین و اطمینان نیز لازم است که هرگونه تأثیر منفی بالقوه بر اوضاع معیشت در همان ابتدا شناسایی شود، و سازوکارهایی در چارچوب شراکت گنجانده و برقرار گردند که این‌گونه تأثیرات را به حداقل برسانند. به‌عنوان مثال، رویکردهای شراکتی‌ای که ناقص اندیشیده شوند می‌توانند بر گروه‌های آسیب‌پذیری که استطاعت مالی پرداخت پول برای خدمات را ندارند، تأثیر بنه‌اند. اجاره‌نشینان نیز ممکن است دچار تحمل هزینه‌های خانواری بالاتری شوند، درحالی‌که حتی خودشان هیچ نقش و سهمی در تصمیم‌گیری نداشته‌اند. زنان هم در این میان ممکن است اولویت‌بندی‌های پولی خانوار را تغییر دهند تا پرداخت‌ها برای‌شان امکان‌پذیر گردد؛ و فراهم‌کنندگان غیررسمی خدمات (همچون خنزر- پزرفروشان یا آب‌فروش‌ها) چه‌بسا اصولاً امکان امرار معاش خود را از دست بدهند.



پیرابند ۵-۵ درآمیختن اصول معیشت پایدار در شراکت‌های عمومی - خصوصی

استلزام‌ها یا تلویحات برای شراکت

اصول زیستی پایدار

آیا مردمان تهی‌دست آنچه را که می‌خواهند به دست می‌آورند، یا خدماتی که سیاستمداران می‌اندیشند بهترین خدمات است، یا خدماتی که گرداننده قرار است فراهم سازد بهترین است؟	←	تمرکز بر مردم
- تصمیم‌گیری دربرگیرنده تمامی ذی‌سهم‌ها و ازجمله مشتریان فقیر است. - تحويل و تأمین خدمات پاسخگوی نیازهای (مختلف) اقشار فقیر هست.	←	برقراری فرایندهای پاسخ‌گو و مشارکت‌جویانه
- درس‌های آموخته شده از فرایندهای تحويل و تأمین، بازتاب تصمیم‌گیران در سطح خطمشی است، و در قراردادهای الگو، روندهای مقرراتی و قراردادهای مذاکره دوباره به آنها پرداخته شده است. - سازوکارهایی برقرار شده‌اند که از طریق آنها اصلاحات خطمشی، نیازهای اظهار و بیان شده اقشار فقیر را در نظر می‌گیرد (همچون سطح تدریجی خدمات).	←	برقراری پیوندهای کلان-خرد
شراکت: - مهارت‌ها و منابع بخش عمومی و همچنین جامعه شهری را به میان می‌کشد؛ - پیرامون دارایی‌های ذی‌سهم‌های موجود (همچون تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات و جز اینها) شکل می‌گیرد و بنا می‌شود.	←	ایجاد نقش برای تمامی ذی‌سهم‌ها
هر ترتیبات قراردادی: - پویاست. - امکان ورود و خروج کنشگران را به وجود می‌آورد. - امکان شکل‌گیری فرایندهای جدیدی را که به نفع اقشار فقیر است فراهم می‌سازد.	←	ترویج ترتیبات پویا
هر ترتیبات قراردادی: - از لحاظ زیست‌محیطی، پایدار است. - از لحاظ اجتماعی پایدار است. - از لحاظ نهادی پایدار است. - از لحاظ اقتصادی پایدار است.	←	استفاده از تمامی قالب‌های پایداری
- مبنای دخالت‌ها در مناطق فقیرنشین، تجزیه و تحلیلی است از اوضاع معیشتی خانوارها. - توافق در زمینه راهبرد گسترده‌تر فقر به وجود آمده است. - پیوندهای لازم با دیگر سازمان‌ها و فعالیت‌های اصلی برقرار شده است. - طیف متنوعی از خدمات پشتیبان گنجانده شده است، که توانایی اقشار فقیر را در به‌کارگیری خدمات اصلاح شده بالا می‌برد (همچون خدمات مالی، ارتقای بهداشت، توسعه اجتماع محلی و ظرفیت‌سازی).	←	یک‌پارچه و کل‌نگر
- بر فناوری‌های محلی موجود متکی است. - فناوری‌های تازه‌ای را در تکمیل اینها عرضه می‌کند.	←	فناوری‌های جدید و بومی
- توان انعطاف‌پذیری را در مواقع بحران به‌وجود می‌آورد. - این اطمینان را به وجود می‌آورد که راهبردهای انطباقی اقشار تهی‌دست، دیگر با بهبود خدمات، محدود نخواهد شد.	←	کاهش شوک‌ها، تضادها، روال‌ها و تغییرات موسمی منتهی به آسیب‌پذیری
- به محدودیت‌ها یا انسدادهای نهادی همچون اجاره زمین می‌پردازد. - ارتباطات و دسترسی بهتری را برای تصمیم‌گیران شهرداری برقرار می‌سازد.	←	تغییر شکل ساختارها و روندها
- راه‌حل‌های موقتی و میان‌زمانی به وجود می‌آورد. - شراکت، تدارکات لازم را برای نیازهای کوتاه‌مدت و بلندمدت اقشار فقیر می‌بیند.	←	رویکردهای کوتاه‌مدت و بلندمدت

به همین ترتیب، از قضایای تبعی رویکرد مطرح شده در اینجا، نیاز به مدیریت شهری ماهر است؛ یعنی عملکردهای مدیریتی ای که کنشگران بسیار متفاوت و متنوع را مانند اقشار تهی دست و بخش خصوصی، در کنار یکدیگر گرد آورد و بر اهمیت رویکردهای یکپارچه و راهبردی برای مدیریت شهری و همچنین توسعه و عمران شهر تأکید کند. چنین چیزی برای نقش بخش خصوصی به عنوان راهبر و ایجاد و تکوین رویکرد، و همچنین ظرفیت و استعداد بخش عمومی یا مربوط به شهرداری که بتواند توافقی را ترتیب دهد که دربردارنده قصد و نیت راهبردی و توانایی پرداختن به نیازهای اقشار تهی دست باشد، چندان زیاد نیست.

دومین قضیه تبعی پراهمیت آن است که بخش کمک کننده، که نقش فعالی در حیطه شراکت عمومی- خصوصی دارد، می بایست همگرایی هرچه بیشتر رویکردهایی را که از آنها طرفداری می کنند، مورد ترغیب و تشویق قرار دهند. چنانچه قرار باشد شراکت های عمومی- خصوصی در پرداختن به نیازهای اقشار تهی دست کارآمد و نتیجه بخش باشند، می بایست با پاسخ ها یا واکنش های معیشتی به فقر و محرومیت، ارتباط برقرار کنند.

سومین قضیه تبعی مهم آن است که بخش خصوصی به ظرفیت سازی نیاز دارد. به رغم اعتماد به نفس برخی از گردانندگان خصوصی بین المللی، ظرفیت و استعداد آنان برای پرداختن به مسائل اقشار فقیر، اغلب بسیار محدود است. قابلیت هرچه بیشتر و رفتارهای تازه در بخش خصوصی، موجب وجود شرکای هرچه حساس تر، توانایی بهتر برای درک و پذیرش، و نائل شدن به اهداف کاهش فقر خواهد شد. بخش خصوصی به منظور تعامل و همکاری با دیگر شرکایی که مستقیماً به کار در زمینه امور اقشار فقیر می پردازند، به مهارت های بیشتری نیاز دارد که بسیاری از آنها را می توان از طریق واکاوی و بررسی آموزه ها و درس های مربوط به کاهش فقر، فراگرفت.

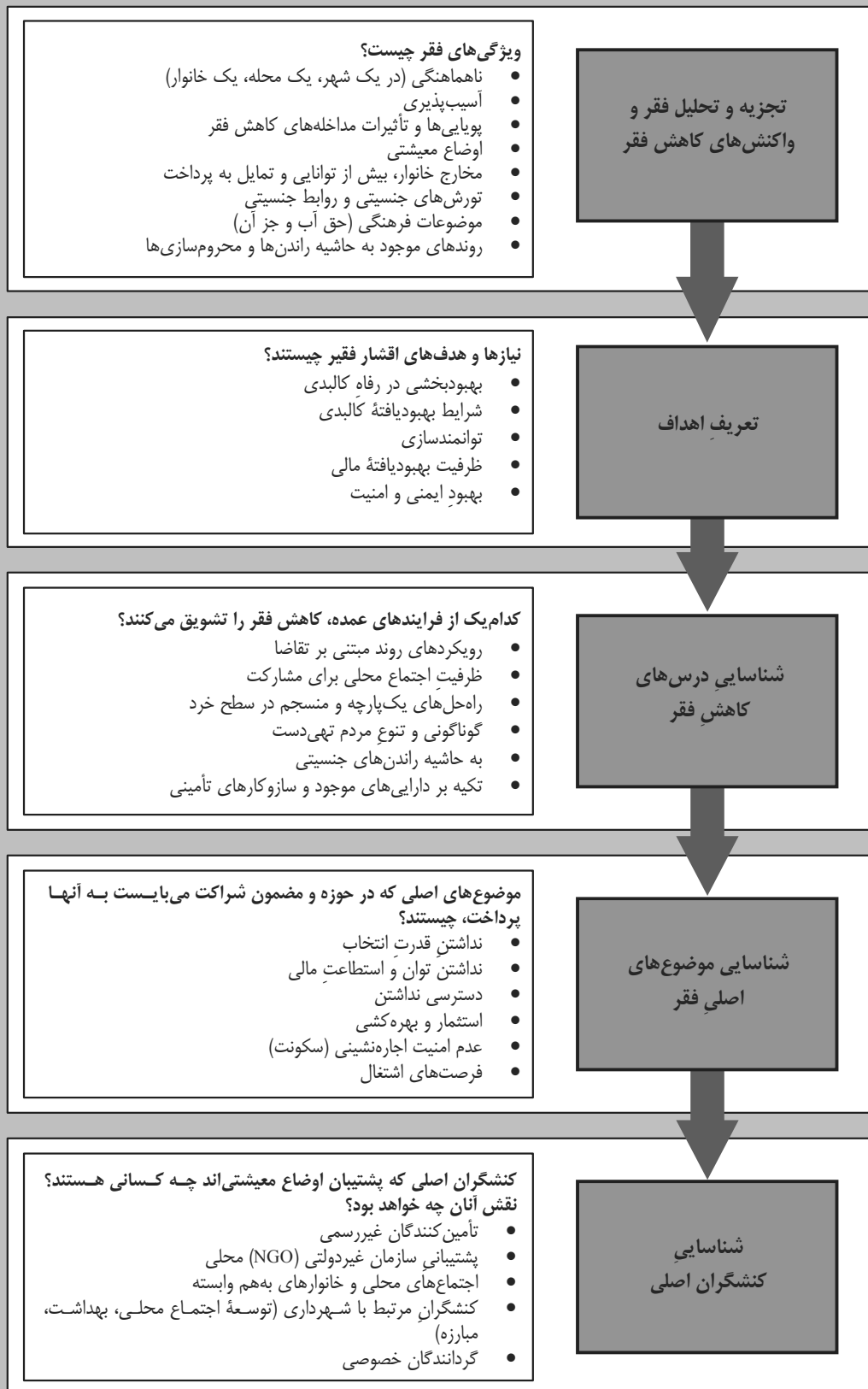
در پیش گرفتن رویکردی نو به شراکت های عمومی- خصوصی همیشه هم آن قدرها آسان نخواهد بود. همان گونه که کتاب حاضر رویکردی بازنگری شده را به شراکت های عمومی- خصوصی ترویج و ترغیب می کند، مواجه شدن با قیدها و الزامات چنین دگرگونی هایی، و در نظر گرفتن اینکه به هر نوع دگرگونی به چه نحو می توان دست یافت، موضوعی اساسی است. به همین ترتیب، آنچه ذکر می گردد، برای موفق شدن هر شهرداری در فراهم سازی و ایجاد ترتیبات شراکتی متمرکز، الزامی است:

- رویکرد و روش شناسی، هردو می بایست واقع گرایانه باشند. برای طرفداران و اجراکنندگان، شناخت و آگاهی از تفاوت بسیار گسترده و جدی نهفته میان تدوین خط مشی و واقعیت کنار هم نهادن قیدها و الزامات بخش عمومی و نیز منافع و فواید بخش خصوصی امری ضروری است.
- چارچوب می بایست آزاد، فراگیر، همه شمول و جامع باشد، به گونه ای که تمام وسایل بالقوه واکاوی و پژوهش معرفی و ارائه گردند، ولو آنکه در آغاز، بیش از حد بلندپروازانه به نظر رسند.

آن گاه که اراده و خواسته در میان است، معرفی و عرضه تغییر می تواند کاملاً رک و صریح باشد، لیکن در عین حال به ظرفیت سازی هم نیاز است. آنچه که می تواند در زمینه و بافتاری معین چیزی ریشه ای در نظر آید، می تواند در زمینه و بافتار دیگری صرفاً نوعی تغییر عملی ساده نگریسته شود. هدف اصلی عبارت است از به وجود آوردن چرخش و تغییر جهت در رویکرد - در ترتیبات، فرایندها، و کنشگران - که با بیشترین اثربخشی به نتایج معیشتی تعریف شده به وسیله اقشار فقیر خواهد پرداخت. برداشت و مفهوم مناسب بودن، نقشی محوری برای این غایت دارد. راه حلی که دربردارنده شالوده ای درست و سالم است و امکان تحول نیز برای آن مهیاست، در قیاس با راه حلی که به شکلی نامناسب تحمیل شده باشد، احتمال بیشتری دارد که نتیجه لازم را موجب شود.



پیرایند ۵-۶ رویکردی راهبردی به شراکت متمرکز بر موضوع اقشار فقیر



بخش ۲

ایجاد چارچوبی شراکتی

استقرار اصول شراکتی
صحیح

فصل ۹

برقراری ترتیبات
سازمانی و قراردادی
مناسب

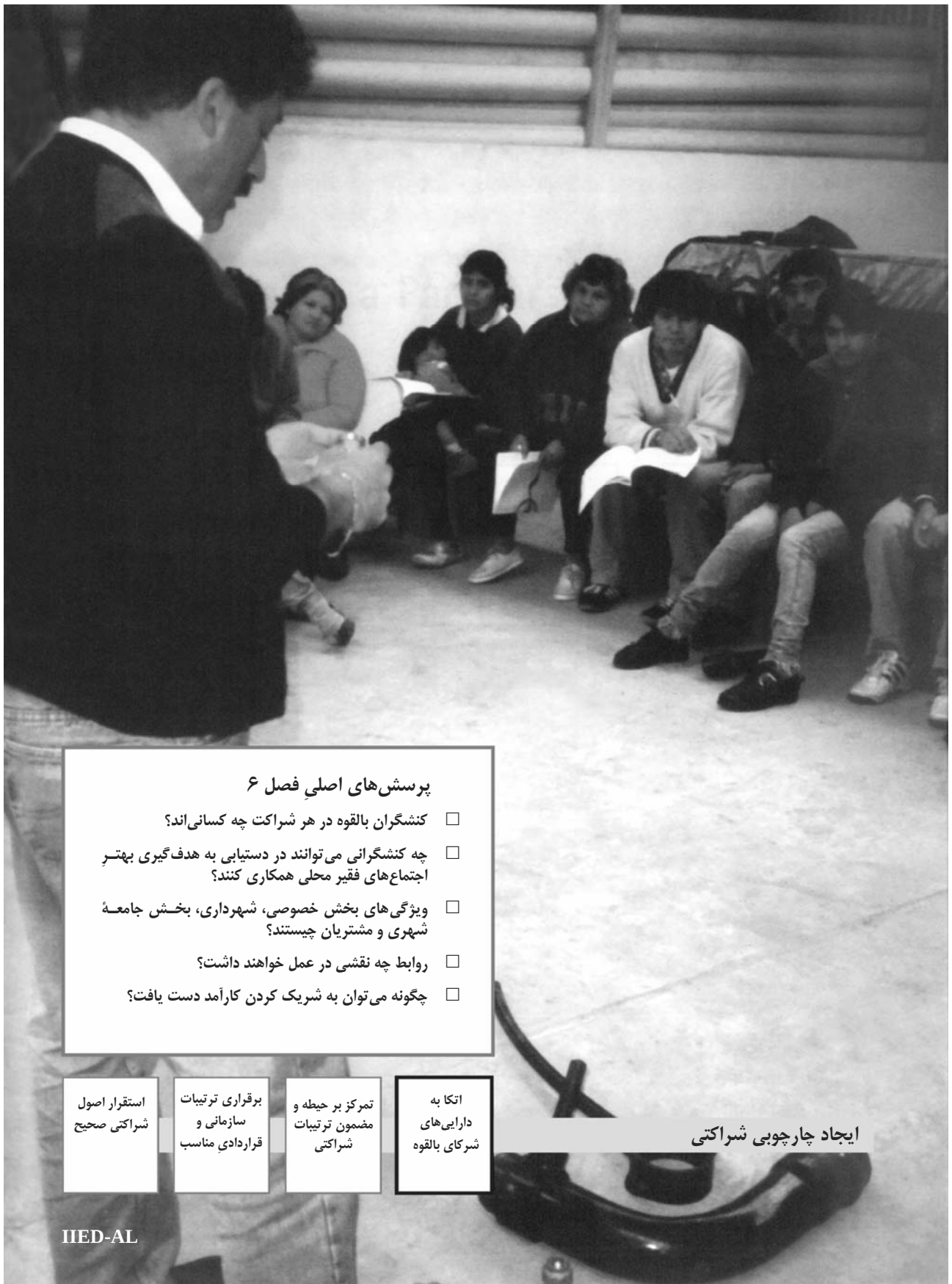
فصل ۸

تمرکز بر حیطه و
مضمون ترتیبات
شراکتی

فصل ۷

اتکا به دارایی‌های
شرکای بالقوه

فصل ۶



پرسش‌های اصلی فصل ۶

- ☐ کنشگران بالقوه در هر شراکت چه کسانی‌اند؟
- ☐ چه کنشگرانی می‌توانند در دستیابی به هدف‌گیری بهتر اجتماع‌های فقیر محلی همکاری کنند؟
- ☐ ویژگی‌های بخش خصوصی، شهرداری، بخش جامعه شهری و مشتریان چیستند؟
- ☐ روابط چه نقشی در عمل خواهند داشت؟
- ☐ چگونه می‌توان به شریک کردن کارآمد دست یافت؟

استقرار اصول
شراکتی صحیح

برقراری ترتیبات
سازمانی و
قراردادی مناسب

تمرکز بر حیطه و
مضمون ترتیبات
شراکتی

اتکا به
دارایی‌های
شرکای بالقوه

ایجاد چارچوبی شراکتی

اتکا به دارایی‌های شرکای بالقوه

جانل پلامر و استیو وادل

شهرداری‌ها در پی‌گیری شراکت‌های متمرکز بر دستیابی به بهبودبخشی‌های خدماتی پایدار برای اقشار تهی‌دست، می‌بایست به واکاوی و گسترش شناخت و دانش‌شان از فرصت‌ها و موقعیت‌ها برای تشریک مساعی بپردازند. در عین حال که این کتاب به‌طور روشن و صریح دربرگیرنده بخش خصوصی به مثابه یکی از شرکای بالقوه برای تأمین خدمات شهرداری است، تمرکز بر شراکت‌های مربوط به اقشار فقیر این پرسش را برمی‌انگیزد که چه کنشگران دیگری می‌بایست در رویکرد بازسازی‌شده دخیل گردند. بدین ترتیب این بخش با تکیه بر بحث و گفت‌وگوهای پیشین که بر اهمیت رویکردهای یکپارچه به مدیریت شهری و کاهش فقر تأکید می‌کنند، توان بالقوه هر یک از سه بخش سازمانی (حکومت، بخش خصوصی، و جامعه شهروستی غیرنظامی یا سیویل) را در شراکت‌های شکل‌گرفته و تکوین‌شده در رده مرتبط با شهرداری مد نظر قرار می‌دهد.

این فصل به بازگویی کلی ماهیت و تنوع هر یک از کنشگران بالقوه، مشخصه‌ها و ویژگی‌های‌شان و نقش بالقوه آنها، و همچنین چالش‌هایی می‌پردازد که آنان در حین کار با یکدیگر در تأمین و تحویل خدمات به بافتارهای فقیر شهری با آن رو در روی‌اند. پس از آن، به تجزیه و پراکنش این جنبه‌ها در حیطه‌های مرتبط با شهرداری‌ها، بخش خصوصی و جامعه مدنی یا سیویل می‌پردازد، و سپس نقش‌های پراهمیت کارگزاری‌های بیرونی را (همچون اهداکنندگان کمک‌ها و نیز مشاوران متخصص) مورد توجه و بررسی قرار می‌دهد.

این فصل به‌طور مشخص، انواع متفاوت کنشگران بخش خصوصی ذی‌مدخل در تأمین خدمات برای مناطق کم‌درآمد را بررسی می‌کند. دیگر اینکه به توصیف گردانندگان بین‌المللی بزرگ‌مقیاس که به‌طور معمول با شراکت‌های عمومی-خصوصی (PPPها) همکاری می‌کنند، رده ملی و بخش خصوصی، و تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس خدمات، که اغلب در چارچوب شراکت‌های عمومی-خصوصی از آنها چشم‌پوشی می‌شود، می‌پردازند. این تلاش به‌منظور تفکیک و بازآرایی انواع گوناگون ذی‌سهم‌ها در داخل هر بخش، آن‌گاه به نحوی مرتبط با جامعه مدنی اختیار می‌گردد، و برخی از ذی‌سهم‌های اصلی از جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی یا NGOها، مصرف‌کنندگان، کارکنان استخدام‌شده و اتحادیه‌های تجاری) طی بحث، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

این فصل چنین استدلال می‌کند که هر سازمان یا تشکیلات دارای مشخصه‌ها یا ویژگی‌های بنیادین و متمایزی است، و اینکه شراکت‌های کارآمد، خصوصیت‌های محوری این کنشگران را به‌منظور واکنش و پاسخگویی مؤثر به نیازهای خدماتی اقشار فقیر، در هم می‌آمیزد. در عین حال اذعان و تصدیق می‌کند که برپایی شراکت بین چنین ذی‌سهم‌های متفاوتی، کار آسانی نیست؛ و تأکید می‌ورزد که برای مقامات ذی‌صلاح شهرداری - و تمامی شرکای آنی- لازم است که درک و شناختی بهتر درباره خصوصیات بالقوه هر یک از ذی‌سهم‌ها به دست آورند.

حکومت شهری مرتبط با شهرداری

□ ماهیت و تفاوت یا تنوع شهرداری‌ها در خدمات‌رسانی

با آنکه معلوم و آشکار است که شهرداری‌ها از لحاظ ظرفیت و استعداد، رفتارها و برخوردها، و همچنین عملکردها و وظایف تفاوت‌های عمده‌ای با یکدیگر دارند، این استدلال را نیز می‌توان مطرح ساخت که بیشتر آنها برخی از مشخصه‌های اساسی معین را به نمایش می‌گذارند که بس متفاوت از مشخصه‌ها یا ویژگی‌های کنشگران بخش خصوصی یا جامعه مدنی است. شهرداری‌ها دارای قدرت و اختیار تحمیل و اعمال [زور و جز آن] و مالیات‌بندی‌اند (هر چند که این اغلب در قیاس با دیگر سطوح و رده‌های دولت، چیزی است عادی و معمول). آنها قدرت و اختیار پراهمیت رهبری کردن را دارند، که از طریق آن می‌توانند کنشگران مختلف را گرد آورند و دیدگاه‌ها

پیرابند ۱-۶ ظرفیت و استعداد، و نیز نقش در حال تغییر شهرداری‌ها در امور شهر

استاترهاایم، افریقای جنوبی

شهرداری استاترهاایم^۱، واقع در دماغه [امید] شرقی^۲ افریقای جنوبی، نخست قرارداد^۳ اجاره‌داری^۴ ده‌ساله‌ای را برای تأمین خدمات آب و فاضلاب در سال ۱۹۹۳، پیش از انتخابات دموکراتیک افریقای جنوبی اختیار کرد. این قرارداد با آکواگلد^۵ منعقد گردید (اکنون «خدمات آب و فاضلاب افریقای جنوبی» یا WSSA نام دارد، که پیمان مشترکی است میان نورثامبرین - لیونز انترناسیونال^۶ و یک شرکت محلی، گروه ۵). چرخش یا تغییر جهت‌گیری به سمت بخش خصوصی به مثابه ابزاری برای تأمین تمامی انواع خدمات شهری مرتبط با شهرداری، به زمانی رسید که شورای محلی تحت سیطرهٔ بازرگانی بود که در پی هر چه پربازده‌تر کردن شهرداری و سپردن مسئولیت عملکردهای خدماتی به شرکت‌های بخش خصوصی بودند. در مورد موضوع آب و زهکشی بهداشتی فاضلاب، قصد درواقع سپردن مدیریت تمام مسئولیت‌های مربوط به آب و فاضلاب بود. در زمینه و شرایط سیاست‌های جداسازی و تبعیض نژادی آپارتهای در افریقای جنوبی، این امر شامل تهیه و تدارک تمام خدمات تأمین آب و زهکشی فاضلاب به مردمی می‌شد که در مناطق «سفیدنشین» شهر زندگی می‌کردند، و همچنین فراهم ساختن آب به مقدار بسیار زیاد و پردازش و تعمیر برون‌ریز فاضلاب برای مناطق محله‌های جداسازی‌شده. یادآوری این نکته اهمیت دارد که جناح یا بازوی سیاسی شورا درواقع نیروی انگیزشی را برای آرایه‌بندی و چینش شراکت فراهم ساخت.

در پی رأی‌گیری‌های انتخاباتی ملی و محلی در سال‌های ۹۵-۱۹۹۴، شورای استاترهاایم با تشکیلات اداری‌ای که پیش‌تر عهده‌دار مسئولیت تهیه و تدارک خدمات به مناطق محله‌ای بود، درهم‌آمیخت. به‌رغم این دگرگونی گسترده و افزایشی شش برابری در جمعیت تحت قلمرو و اختیارات شهرداری، «شورای محلی انتقالی جدید استاترهاایم»^۷ (STLC)، این را برگزید که ظرفیت و استعداد داخلی (درون‌خانه‌ای) را به‌منظور تأمین آب و فاضلاب برای بخش‌های فاقد خدمات - یا خدمات کمتر از معمول - شهرداری برقرار سازد و به عقد قرارداد با گردانندهٔ خصوصی به منظور گسترش اقدامات اجرایی آن اقدام نکند. به درخواست و پیشنهاد «خدمات آب و فاضلاب افریقای جنوبی» - یا همان WSSA - این تصمیم بارها بازنگری شده است. تردیدی نیست که WSSA ترجیح می‌داد تمامی خدمات را در تمامی رده‌ها و سطوح و در تمامی بخش‌های شهرداری تأمین کند. توافق با آرایه‌بندی جاری کنونی نقشی در بهینه‌سازی کارآمدی تأمین خدمات ندارد، و WSSA مورد این انتقاد قرار می‌گیرد که درگیر قراردادی شده است که گویی حضورش برای دائمی کردن و تثبیت خدمات نابرابر یا تبعیض‌آمیز است. با همهٔ اینها، شورا همواره و باثبات قدم، این را برگزیده است که مسئولیت تأمین و ارتقای برخی از خدمات ردهٔ سومی مربوط به آب و فاضلاب را در دست خود نگاه دارد و حفظ کند، با این باور که این امر در مناطق کم‌درآمد شهرداری، کارآمدی هزینه‌اش بیشتر، یا به عبارتی مقرون به صرفه‌تر است.

در ابتدا شورا تحت حمایت - و نه هدایت - بازوی اداری و اجرایی شهرداری قرار داشت. شراکت نیز در زمینهٔ جداگانه و منفرد آب و زهکشی بهداشتی فاضلاب شکل گرفت، آن هم بدون در نظر داشتن و اندیشیدن به نقش‌ها و مسئولیت‌های دیگر اقدامات پیشگامانهٔ مرتبط با موضوع. نقش تدارکاتی در این میان به یک مشاور ملکی مهندسی فنی واگذار گردید و روند آن به گونه‌ای هماهنگ با روال‌های قراردادی استاندارد صورت گرفت. البته به هر حال، فوراً پس از آنکه قرارداد منعقد شد، شورای قدیمی (فقط سفیدپوست‌ها) جای خود را به شورای تازه‌ای داد، با رأی‌گیری دموکراتیک و با حضور تمامی شهروندان، که ارجحیت یا اولویت‌های آن نیز متفاوت بود. شورای مورد بحث هر چه بیشتر بر جنبه‌های اجتماعی رأی‌دهندگان و حوزهٔ انتخاباتی ذی‌ربط تمرکز می‌کرد به هر حال تجربهٔ چندانی در امر مدیریت نداشت، و کارکنان اصلی حیطهٔ مهندسی فنی با تغییر عقیده و مسلک به‌وجود آمده در آن به نوعی شورا را در محاصرهٔ خود گرفته بودند و بر آن می‌تاختند، و شورا هیچ‌گاه نتوانست به مدیریت یا نظارت درست و دقیق بر توافقات شراکتی یا روندهای اجرایی بپردازد. در خود قرارداد نیز مسئولیت‌ها به خوبی تعریف و تبیین نشده بودند، و فقدان شخص یا دستگاه تنظیم‌کننده یا مهارگر در افریقای جنوبی، منجر به مسائل و معضلات تکراری در تعیین و تخصیص هزینه‌ها و مسئولیت‌ها شد.

چنین نیست که شراکت، قسمتی از برنامه‌ریزی راهبردی یا رویکرد یکپارچهٔ توسعه را تشکیل دهد، و شورا از برقراری هرگونه ارتباط و پیوند بین شراکت آب و فاضلاب با فعالیت‌های توسعهٔ با اقشار تهی‌دست‌تر در شهر، عاجز و ناتوان بوده است (به‌رغم این واقعیت که خدمات آب و فاضلاب حدود ۱۲ درصد از بودجهٔ سالیانهٔ شورا را بازمی‌نمایاند و حکم و اختیاری نیز در این بین برای برنامه‌ریزی یکپارچهٔ توسعه وجود دارد؛ ن.ک. پیرابند ۳-۴). شهرداری هم هیچ نقش مستدل و واقعی در زمینه هماهنگی بر عهده ندارد.

در آن هنگام که شراکت برقرار گردید و شکل گرفت، علاقه و توجه چندانی به فوت و فن‌های مشاورهٔ همگانی و یا دخالت صریح و روشن ذی‌سهم‌ها در تصمیم‌گیری برای ورود به عرصهٔ توافقات شراکتی وجود نداشت. شورا اختیارات نامرئی و حکم مدیریت شهر را داشت و هیچ توجهی هم به ایجاد و ساخت رویکردی مشورتی یا کسب تأیید و تصویب صریح برای تصمیم و کالت دادن یا سپردن آن به دیگری، از خود نشان نمی‌داد. به هر حال با همهٔ اینها، مدیریت کارآمد شهر موضوعی اصلی و عمده به شمار می‌آمد و در نتیجه شورا نقشی محوری برای بخش خصوصی در نائل شدن به این هدف در نظر گرفت.

نمونهٔ موردی استاترهاایم تصویری از توافقی به منظور شراکت را نشان می‌دهد که تصمیم‌گیران منتسب به شهرداری، قرائت نادرستی از آن داشته‌اند. در عین حال تصویری را نیز از توافقی به دست می‌دهد که در آن، نقش‌ها و اهداف شراکت نیاز به تغییر جهت یا سوگیری مجدد داشتند تا بتوانند پاسخگوی تقاضاهای تازه و همچنین نگرش‌ها و دیدگاه‌های جدید شورای پساتبعیض‌نژادی (پست آپارتهای) باشد. از جمله موضوعات و مسائل مورد توجه اصلی که مقامات رسمی شورا در استاترهاایم بیان کردند، و بخش خصوصی نیز آن را منعکس ساخت، همانا موضوع ظرفیت و استعداد شهرداری برای عملکرد و فعالیت به مثابهٔ شرکت‌کننده‌ای هم‌سان و برابر در قرارداد بود (ن.ک. پیرابندهای ۱-۱۱ و ۱-۱۲). چنین درسی برای همهٔ شهرداری‌ها مطرح است و مصداق دارد، به‌ویژه آنهایی که همچون استاترهاایم، تحت مدیریت نمایندگان سیاسی قرار دارند که هیچ دخالتی در مرحله تدوین و تنظیم شراکت نداشته‌اند. از جمله پیام‌هایی که این درس یا آموزه به همراه دارد، این است که بر نیاز به ظرفیت‌سازی مستمر و مداوم در سراسر مدت زمان قرارداد تأکید می‌کند، البته در صورتی که قرار باشد جناح سیاسی شهرداری به مثابهٔ یکی از شرکای تصمیم‌گیرندهٔ کارآمد عمل کند، و توان بهینه‌سازی نقش خود و همچنین نقش بخش خصوصی را در اوضاع و احوال در حال تغییر، داشته باشد.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰a

1. Stutterheim

2. Eastern Cape

۳. برای دیدن جزئیات بیشتر در مورد قراردادهای اجاره‌داری، ن.ک. فصل ۸.

4. affermage

5. Aqua Gold

6. Water and Sanitation Services South Africa

7. Northumbrian-Lyonnaise International

8. Stutterheim Transitional Local Council

یا بینش‌های جمعی به وجود آورند. البته از سوی دیگر هم، آنان اغلب زیر بار سنگین روال‌های کاری دیوان‌سالارانه و مداخله‌های سیاسی قرار دارند، و از فقدان منابع انسانی و مالی لطمه می‌بینند. در این میان عده‌ای از همین وضعیت فعلی‌شان خشنود و راضی‌اند، یا به هر حال فاقد آن قدرتی هستند که برای کار و فعالیت بدان نیاز دارند؛ برخی هم هیچ‌گاه قدرت و اختیارشان را نیازموده‌اند چرا که تحت سلطه و سیطره فرهنگ فقدان علاقه و بی‌توجهی و همچنین مقاومت در برابر تغییر، به سر می‌برند. اینها همه، ویژگی‌هایی بنیادین و اساسی‌اند که بر تأمین کارآمد خدمات شهری تأثیر می‌نهند.

چنانچه شهرداری‌ها قرار باشد که دیگر ذی‌سهم‌ها را نیز به شکلی ثمربخش و کارآمد در تأمین خدمات دخالت دهند و خود را از این امر کنار بکشند، احتمالاً نیاز خواهند داشت که روندی از تغییر و دگرگونی به راه اندازند. برای درک ماهیت تغییر مورد نیاز، ابتدا شناخت و تشخیص نقاط قوت و ضعف شهرداری‌ها - به منظور ارزیابی ظرفیت و استعدادشان برای ورود به عرصه شراکت‌های کارآمد و پایدار، چه با بخش خصوصی و چه با کنشگران متعدد و گوناگونی که جامعه مدنی را تشکیل می‌دهند- ضرورت دارد. این تجزیه و تحلیل، باب آشنایی را با رفتارها و برخوردها، موضوعات و دل‌مشغولی‌هایی که شهرداری‌ها، مثلاً در زمینه‌های مربوط به بخش خصوصی در سر می‌پروراند باز می‌کند و از این طریق پاره‌ای از دشواری‌های بالقوه در عرصه شراکت را مشخص می‌سازد. برعکس، داشتن درک و شناختی از یک نقطه قوت مشخص شهرداری، و ظرفیت و استعدادی که برای اقدامات نوآورانه از خود به معرض نمایش گذاشته است، می‌تواند به تعریف و تبیین برخی از فرصت‌ها و خصوصیات که آن شهرداری را وارد عرصه شراکت خواهد کرد، کمک کند.

شیوه برخورد شهرداری‌ها با اجتماع‌های تهی‌دست محلی و سازمان‌های غیردولتی (NGOها) نیز جزو نشانگرها و شاخص‌های پایه در مورد اینکه چه رفتاری در پیش خواهند گرفت و تصمیم‌گیری‌هایی که رهبران‌شان انجام خواهند داد، به‌شمار می‌آید. در عین حال که برخی از شهرداری‌ها تجربه‌هایی از روندهای مشارکت‌جویانه دارند، کمتر شهرداری‌ای را می‌توان یافت که تغییرات راهبردی در پیش گرفته باشد، که خود ترویج مشارکت‌جویی اجتماع محلی را به مثابه روندی ذاتی و تفکیک‌ناشدنی در تدوین و تأمین خدمات، موجب می‌شود. با آنکه الگوی سنتی شهرداری در مقام و جایگاه تأمین‌کننده، در مشارکت اجتماع محلی در پاره‌ای از شرایط و موقعیت‌ها گنگ و نامشخص بوده، تغییر شکل یافتن الگو بسیار به ندرت صورت پذیرفته است.

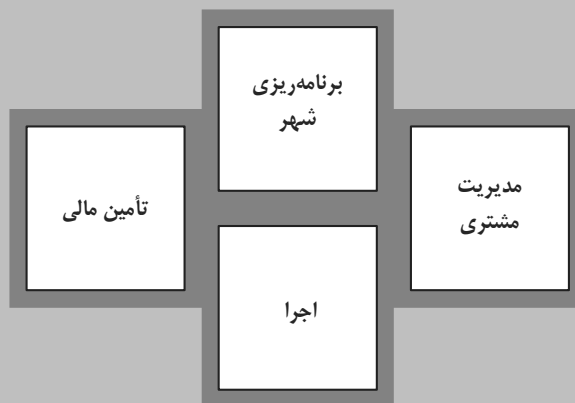
این نیز جالب توجه و ملاحظه است که آن دسته از شهرداری‌هایی که پی‌گیر همکاری با بخش خصوصی و همچنین اجتماع محلی در خدماتی چون آب‌رسانی و زهکشی بهداشت فاضلاب و یا دفع ضایعات بوده‌اند، عموماً این رویکردها را کاملاً تفکیک شده و جدا نگاه داشته‌اند. از استثنای‌های شایان توجه که بگذریم، کمتر شهرداری‌ای را می‌توان یافت که کوشیده باشد تجربه‌های ناشی از کار با جامعه مدنی را در شراکت‌های عمومی- خصوصی گنجانده و در آنها دخیل کرده باشد. شواهد حاکی از آن‌اند که علت این امر، آن است که مقاصد شهری شهرداری‌ها از دخالت دادن بخش خصوصی، درواقع حلّ ناکارآمدی‌های مالی و نهادی بوده، در حالی که مداخله دادن جامعه محلی در اقدامات نوآورانه و پیشگامانه همانا با هدف گرفتن هر چه مستقیم‌تر کاهش فقر و محرومیت صورت گرفته است.

□ مشخصه‌ها یا ویژگی‌های شهرداری‌ها

شهرداری‌ها نیز به مانند سطوح یا رده‌های ملی و استانی / ایالتی حکومت، دارای پاره‌ای مشخصه‌های مشترک و عام، و همچنین ویژگی‌های متمایز و فارق‌اند.^(۱) در بافتارهای دموکراتیک تمایل و گرایش اصلی رهبران منتخب (با رأی) مردم، سیاسی است؛ و شوراها در نهایت، تحت نظارت و کنترل رأی‌دهندگان، و هیئت‌های سیاسی عالی‌تر قرار دارند. سطح کنترل و نظارت سیاسی در افریقای جنوبی، به طرز متقاعدکننده به تصویر کشیده و مشخص شده است، به گونه‌ای که در این کشور به‌رغم خودمختاری و استقلال آشکار در رده محلی حکومت، تصمیم‌گیری مقامات ذی‌صلاح منتخب [با رأی] در سطح مربوط به شهرداری، اغلب با حکم و دستور سیاسی در سطح ملی تعیین می‌شود.

پیرا بند ۲-۶ نقش‌های مرتبط با شهرداری، در شراکت‌های خدماتی

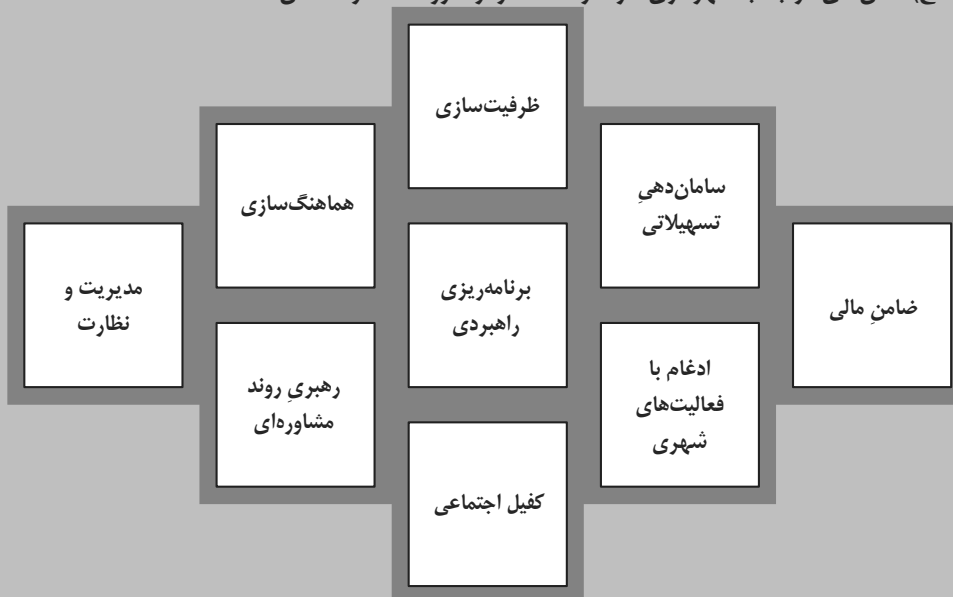
الف) شهرداری در مقام فراهم آورنده: گروه سستی نقش‌ها



ب) شریک متناسب به شهرداری در شراکت عمومی - خصوصی استاندارد: گروه بهبود یافته نقش‌ها



ج) نقش‌های مرتبط با شهرداری، در شراکت متمرکز: گروه گسترده نقش‌ها



در هر جا که دموکراسی در ردهٔ محلی به پختگی و بلوغ کافی نرسیده است، گرایش‌های شهرداری را اغلب کماکان اهرم اداری - اجرایی تعیین می‌کند، که معمولاً هم دیوان سالارانه یا بوروکراتیک‌اند. شهرداری‌ای ممکن است بخواهد وضعیت موجود را حفظ کند و بنابراین، به خاطر احتمال آسیب دیدن سلسله‌مراتب و اوضاع و احوال موجود، در برابر هر گونه تغییر و تحول مقاومت ورزد. بسیاری از زمینه‌ها موجب بروز هم‌بستگی^۱ یا تضاد گرایش‌های سیاسی و اداری می‌شوند، و تأثیرگذاری‌های هیئت‌های اجرایی شهری‌ای را که مقاومت می‌ورزند، بر اجرا و به‌کارگیری خط‌مشی‌های تازه یا مورد تردید و پرسش نیز نشان می‌دهند. موضوع و دغدغهٔ عمدهٔ سرپرستان شهرداری‌ها طیف رأی‌دهندگان نیست، بلکه رده‌های بالاتر مدیریتی است؛ که آنها نیز دغدغه‌های‌شان اغلب تقویت و نیرودهی به خودشان است.

از بعد نظری، شهرداری‌ها قدرت‌شان را از طریق چارچوب‌های قانون‌گذاری، سامان‌گر و اعمال و اجرای مقررات، و همچنین از اختیارشان در مالیات‌بندی، کسب می‌کنند. با این حال، حکومت‌های محلی دارای منابع کمتر از حد معمول، اغلب قدرت‌شان را از طریق نقش خود در جایگاه فراهم‌کننده و حامی، و در نهایت نیز از طریق نظارت و کنترلی که بر تخصیص منابع شهری دارند، تضمین می‌کنند. چنین چیزی به طور مشخص در خدمات مرتبط با شهرداری‌ها، همچون تأمین آب، زهکشی بهداشتی فاضلاب و دفع ضایعات جامد مصداق می‌یابد، هم از آن گونه که مقامات ذی‌صلاح وابسته به شهرداری اغلب قدرت تعیین اینکه چه کسی خدمات را عهده‌دار شود، چه زمانی چنین کند، و تا چه حد بدین کار بپردازد، و نظایر اینها را دارند. حال چنانچه سیاستمداران، گروه‌های حاشیه‌ای یا به حاشیه رانده شده را از قلم بیندازند، یا در برخورد و عملکرد صمیمانه و صادقانه با آنان و به خاطر آنان ناکام بمانند، نیروی رأی‌دهندگان اقشار فقیر، همیشه هم منجر به نتایج بهتری نخواهد شد. شهرداری‌ها ظرفیت و استعداد پراهمیت‌شان را در امر قاعده و قانون‌سازی^۲، با خود به شراکت‌ها می‌آورند. البته به هر حال معمولاً روال‌های کاری (یا مقررات) وضع شدهٔ خاص خود را نیز در پرداختن به موقعیت‌هایی که بسیار متفاوت از آنی است که راهبردهای شراکتی به چشم می‌خورد، دارند. یکی از موضوعات عمدهٔ عناصر و مؤلفه‌های سازنده، آن است که روال‌های کاری، در عین حال می‌توانند عدم شفافیت را برانگیزند. برخی چنین استدلال می‌کنند که روال‌های کاری بیش از حد دیوان سالارانه این واقعیت را پوشانده و از نظر دور نگاه داشته‌اند که ده‌ها سال است صاحب‌منصبان و مقامات مختلف، از تصمیم‌گیری‌های مبهم و سربسته، اجر و پاداش‌های شخصی نصیب‌شان شده است. دیگر اینکه، تبعیت از روال‌های کاری نالازم و مبتنی بر پیشینه نیز همواره از دلایل اصلی شکست و ناکامی در شراکت‌ها، و ناکارآمدی بوده است. وجود خود قوانین و مقررات نیست که پرسش‌برانگیز می‌نماید بلکه ضروری است اطمینان لازم از بابت تغییر قواعد و مقررات و همچنین روال‌های کاری در عملکردهای شهرداری‌ها، به‌منظور آفریدن محیطی سازگار با شراکت و پشتیبان آن، به وجود آید.

ایجاد و برقرار ساختن شراکت‌ها، به طور مشخص مستلزم در پیش گرفتن رویکردی متفاوت از آنی است که به طور معمول در قاعده و قانون‌سازی به کار می‌رود، آن هم با چارچوب آیین‌نامه‌ای و طرز کار از پیش تعیین‌شده‌ای که روابط بین کنشگران مختلف را تعریف کند. در عین حال که شهرداری‌ها نقش حیاتی در به همراه آوردن ظرفیت و استعداد قاعده و قانون‌سازی در عرصهٔ ایجاد چارچوب پشتیبان شراکت دارند، بخش عمدهٔ چارچوب مذکور، آن‌گاه تحول می‌یابد که شراکت‌ها خودشان تحول پیدا کنند.

شهرداری‌های منتخب با رأی‌گیری دموکراتیک نیز با چارچوب‌های زمانی‌ای بسیار متفاوت با آنچه شرکای جامعهٔ مدنی یا بخش خصوصی بالقوه دارند، سروکار می‌یابند. گرایش آنها به قدرت سیاسی بدان معناست که آنان تصمیم‌ها را برطبق همان چارچوب زمانی تعیین‌شده با رأی‌گیری‌ها، اتخاذ می‌کنند.^(۲) برنامه‌های تأمین و تحویل خدمات اغلب طولانی و خسته‌کننده‌اند، و شرکای بخش خصوصی در پی متناسب بودن مدت قرارداد با میزان مخاطره و سرمایه‌گذاری‌اند. با این همه، چارچوب زمانی رأی‌گیری انتخاباتی می‌تواند کاملاً

1. conflict
2. rule-making

پیرابند ۳-۶ نقش در حال دگرگونی شهرداری در مدیریت ضایعات جامد

حیدرآباد، هندوستان

شهرداری در حیدرآباد، آندرا پرادش هندوستان، به مثابه تشکیلاتی که به خوبی اداره می‌شود، به گونه‌ای شکل یافته است که توان کار کردن به شکلی ثمربخش و کارآمد را در توسعه اجتماع محلی داشته باشد و همچنین بتواند دغدغه‌های اجاره‌نشینی در ناحیه مربوط به خود را حل کند و بهبودبخشی پایداری نیز در مناطق کم‌درآمد شهر بیافریند. با آنکه این شهر در زمان حاضر دارای شورای منتخب از طریق رأی‌گیری دموکراتیک نیست، انجمن شهر به طرز موفقیت‌آمیزی روند قرارداد مدیریت دفع ضایعات جامد را در شهر به اجرا درآورده است، که موجب تغییر ریشه‌ای نقش آن، از فراهم‌کننده خدمات به نقشی می‌شود که در آن با سازمان‌های کوچک‌مقیاس بخش خصوصی برای مدیریت ضایعات جامد در شهر، کار می‌کند.

انجمن شهر حیدرآباد^۱ (MCH) پیشینه‌ای سالم و استوار از به‌کارگیری منابع بخش خصوصی برای حل موضوعات و مسائل مدیریت شهری دارد. در دهه ۱۹۹۰ اقدامات نوآورانه‌ای برای نخستین بار در حیطه تسهیم زمین با انجمن شهر حیدرآباد انجام پذیرفت و اجتماع‌های تهی‌دست محلی در حل پاره‌ای از معضلات خدماتی و مسائل دشوار مرتبط با اجاره در مناطق هسته‌ای یا مرکزی شهر، با شهرداری همکاری کردند. شهرداری در انجام و اجرای این کار، نقش تسهیل‌کننده را برعهده گرفت، با این هدف که منافع ناهمخوان یکی از زمین‌داران خصوصی با منافع یک اجتماع محلی فقیر را کنار یکدیگر نهاد و راه‌حلی پایدار برای تصرف‌های غیرقانونی در شهر به دست آورد.

در سال ۱۹۹۴ انجمن شهر حیدرآباد کوشید نخستین اقدام مبتکرانه‌اش را در عقد قرارداد با بخش خصوصی در انجام وظیفه سنگین و گسترده پوشش دادن شهری که در هر روز ۲۰۰۰ تن ضایعات تولید می‌کند، به انجام رساند. روند تغییر سمت و سو، از نقش «فراهم آورنده» به ناظر، روند سراسری و مستقیمی نبوده است. تلاش‌های آغازین، از آن رو با شکست مواجه شدند که شهرداری پیش‌بینی‌های ضروری را برای اطمینان از استانداردهای اجرایی قراردادهای، بدون تلاش برای صرفه‌جویی، انجام نداد. شهرداری منحنی آموزشی پرنشیبی را طی کرد، تا از اشتباه‌ها و تجربه‌ها درس بیاموزد. این امر، خود بر اهمیت نظارت و تنظیم و عقد قراردادهایی که بتوان به درستی بر آنها نظارت کرد، تأکید می‌کند.

در سال ۱۹۹۴ انجمن شهر حیدرآباد سامانه‌ای را اختیار کرد که مستلزم آن بود تا پیمانکار نرخ‌های خود را برای زفت و روب، جمع‌آوری و سپس انتقال ضایعات تثبیت کند. این رویکرد - که ۱۰ درصد شهر را پوشش می‌داد - مشخصاً منجر به آن شد که پیمانکارها قیمت پایینی را برای مناقصه پیشنهاد کنند تا برنده قرارداد شوند، و پس از آن کارکنان ناکافی برای انجام خدمات به کار گیرند. حاصل اینکه، انجمن شهر حیدرآباد رویکرد خود را در سال ۱۹۹۶ تغییر داد تا امکان نظارت آسان‌تر بر این امر فراهم آید. این سامانه درواقع بر پایه پرداخت به ازای میزان بارگیری بود، که پنداشته می‌شد انگیزه‌ای را برای بخش خصوصی به‌منظور تمیز کردن منطقه موردنظر با استاندارد هر چه بالاتر، شکل دهد. این سامانه ۲۵ درصد شهر را پوشش می‌داد. پیمانکاران براساس میزان بارگیری (برحسب تن) پیشنهاد قیمت می‌دادند، و قرارداد نصیب عرضه‌کننده کمترین قیمت پیشنهادی می‌شد. پیمانکاران که مشتاق افزایش کمی زباله‌های جمع‌آوری شده بودند، خاک‌روبه و زباله‌ها را از مناطق خارج از حد و مرز مختص به خودشان نیز جمع‌آوری می‌کردند.

در سال ۱۹۹۸ انجمن شهر حیدرآباد برنامه تازه‌ای را ارائه کرد - که آن را «سامانه واحدی» می‌نامیدند - و برطبق آن ۵۵ درصد منطقه شهری تحت مسئولیت پیمانکاران خصوصی‌ای قرار می‌گرفت که بر پایه قراردادهای خدماتی یک ساله کار می‌کردند. شهرداری به نوبه خود، روندی از نظارت و سرپرستی نظام‌مند (سیستماتیک) را ارائه کرد. این یکی، به گونه‌ای است که دوبار در هر روز به وسیله دپارتمان مراقبت و نیکداشت (مأموران دستیار پزشکی و بازرس بهداشتی) انجمن شهر حیدرآباد و اجتماع‌های محلی صورت می‌پذیرد. بدین ترتیب مسیر و زنجیره‌ای از دادخواهی عمومی برقرار شده است و شورا به نقش خود در مدیریت مشتری تداوم می‌بخشد.

با این همه، و به‌رغم موفقیت این سامانه، انجمن شهر حیدرآباد با نقش جدید خود که به نیروی کار مربوط می‌شود، دست و پنجه نرم کرده است. در حین اعتصاب‌ها، تصرف و اشغال‌های غیرقانونی، از کار گریختن‌ها و نظایر اینها، مقامات ارشد شهرداری وارد مذاکرات طولانی با اتحادیه‌ها شدند. با آنکه انجمن شهر حیدرآباد از برخی جنبه‌ها اعطاف‌پذیری لازم برای تغییر و تحول را داشت، به طور کلی، جای چندان به اتحادیه داده نشد. انجمن شهر حیدرآباد برای برقراری حمایت اتحادیه، متکی به شأن و مرتبه و نیز شهرتش برای تاکتیک‌ها یا ترفندهای دقیق و سختگیرانه‌اش بود.

درحالی که در قرارداد قید و تصریح شده بود که کارگران برطبق «قانون حداقل دستمزد» استخدام گردند و به کار گماشته شوند، اعمال این امر دشوار می‌نمود. انجمن شهر حیدرآباد آگاهی دارند که پیمانکاران همواره در تلاش‌اند تا کمتر از حد معمول به کارکنان‌شان دستمزد بپردازند (تقریباً ۸۰۰ تا ۹۰۰ روپیه کمتر از نرخ واحد وضع شده انجمن شهر حیدرآباد) تا سود خودشان زیاده‌تر شود. بدین ترتیب، انجمن شهر حیدرآباد جریمه‌هایی سنگین و شدید در نظر گرفت تا در کل شهر به اجرا درآید. فقدان بازخورد از سوی کارگران مشخصاً نقطه ضعف به‌شمار می‌آید، در نتیجه مقامات ارشد دست به کار نظارت و بررسی‌های اتفاقی شدند و قراردادهای متعددی را لغو کردند، چون برای‌شان مسلم شد که پرداخت دستمزدها کمتر از حد معمول بود.

منبع: مصاحبه شخصی، ژوئن ۲۰۰۰؛ و زرا ۱۹۹۹

کوتاه باشد. به عنوان مثال، در برخی از ایالت‌های هندوستان، شهردارها به صورت سالیانه انتخاب می‌شوند، و اعضای شورا هر سه سال یک بار. این امر سیاستمداران را وامی‌دارد که بر نتایج ملموس و آشکار و کوتاه‌مدت در هر سال و همه سال‌ها متمرکز شوند، و از طرح و برنامه‌های راهبردی که منجر به بهبودبخشی پایدار درازمدت می‌گردند دست بکشند. در مقوله شراکت‌ها، تأثیرات چنین اندیشیدن کوتاه‌مدتی بر قراردادهای درازمدت می‌تواند برای روندهای اجرایی زیان‌آور باشد.^(۳) به منظور مبارزه با این تأثیر، شناخت و آگاهی از این موضوع، و ایجاد یا تولید نتایج کوتاه‌مدتی که در چرخه‌ای انتخاباتی می‌توان به آنها دست یافت، نقشی حیاتی دارد.

□ نقش‌های بالقوه شهرداری

در توافقات شرکاتی برای تأمین خدمات، شرکای شهرداری دارای موقعیت منحصر به فردی هستند. از یک سو، آنان وابستگی زیادی به بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری، کارآمدی هزینه و / یا کاردانی یا فوت و فن، و همچنین به اجتماع محلی برای تمایل برای اقدام به کار، پرداخت تعرفه‌های آن و شرکت جستن در امور اجرایی و حفاظتی دارند. از سوی دیگر، شهرداری‌ها به مثابه آغازگران شراکت‌های بالقوه نیز دارای قدرت عظیمی هستند. در شروع کار، آنان توانایی تعیین و جهت‌دهی راهبرد را دارند. به عنوان مثال آنها وسعت و دامنه، ماهیت و همچنین حوزه شراکت، کنشگران درگیر در موضوع، و هر آنچه را برای مشاوره و شرکت جستن اجتماع محلی ضرورت دارد، تعیین می‌کنند. دیگر اینکه مشخص می‌سازند که چه میزان حکم و امتیاز خدماتی سپرده و وکالت داده شود، و آن هم برای چه مدت زمانی، به چه شکلی و به چه کسی. در عین حال که بخش خصوصی بی‌چون و چرا حضور قدرتمندتری را رقم می‌زند، در مراحل بعدی شهرداری به نظارت و سرپرستی روند اجرایی می‌پردازد. شهرداری آنچه را که برای استانداردهای خدماتی و نیز گسترش آنها لازم است معین می‌سازد، و دستور کار اولیه را برای چارچوبی که به نفع اقشار تهی‌دست باشد تنظیم می‌کند.

شواهد در عین حال حاکی از آن‌اند که شهرداری‌ها به هر روی، رفتارشان بسیار متفاوت از انواع مختلف شرکاست (همچون اپراتورهای بین‌المللی شکل گرفته در برابر فراهم‌آوردندگان غیررسمی کوچک‌مقیاس)، و بنابراین نقش‌ها و مسئولیت بسیار متفاوتی را در بخش‌های خدماتی مختلف عهده‌دار می‌شوند. آنها در کار با شرکت‌های خصوصی در فعالیتهایی که فناوری بالایی ندارند، همچون ضایعات جامد یا تمیز کردن و پاک‌سازی انبارهای فاضلاب (سپتیک تانک‌ها) اعتماد به نفس بیشتری در مقایسه با توافقاتی که خدماتی شبکه‌ای همچون تأمین آب، که معمولاً در آن فاقد اطمینان لازم و مهارت مورد نیاز برای اجرای نقش‌ها و وظایف سپرده شده هستند، از خود نشان می‌دهند (ن.ک. پیرابند ۱-۶).

پیرابند ۲-۶ (ب) نقش‌های مختلفی را که شهرداری‌ها ممکن است در شراکت‌های خدماتی عهده‌دار شوند، به تصویر می‌کشد. برخی از این نقش‌ها الزامی‌اند و می‌بایست که به وسیله شهرداری به اجرا درآیند؛ لیکن برخی دیگر می‌توانند به کارآمدی و تبحر و همچنین مزایای تطبیقی- قیاسی دیگر کنشگرانی که ممکن است دخالت ورزند، بستگی پیدا کنند.

- **برنامه‌ریزی راهبردی:** نقش اولیه و بنیادین شهرداری در شراکت متمرکز بر مقوله فقر و محرومیت، به وجود آوردن این اطمینان است که فعالیت‌ها یکپارچه و منسجم گردند، هم‌سویی و هم‌گرایی در کوشش‌ها به وجود آید، و سرمایه‌گذاری نیز هدف گرفته شود. در عین حال که فرایندهای مبتنی بر همکاری و تشریک مساعی ضرورت دارند، لیکن در نهایت، این نقش برنامه‌ریزی چیزی نیست که بتوان به دیگری سپرد.
- **مدیریت و نظارت:** نقش مدیریتی و نظارتی شهرداری، بسته به خدمات، و همچنین نوع توافق و قرارداد، بسیار متنوع خواهد بود. احتمال دارد بتوان نقش اجرایی آن را کاهش داد، لیکن ضروری است که مهارت‌های آن و نیز زمان، به شکلی موافق و هم‌سو با نظارت بر عملکرد اجرایی دیگر شرکا، بازجهت‌دهی شوند.

- **تأمین مالی:** این احتمال وجود دارد که شهرداری عهده‌دار مسئولیت ایجاد راهبردی برای تأمین مالی به منظور فراهم کردن هزینه‌های اجرایی و همچنین سرمایه‌ای (ثابت)، و شکل اجرایی دادن به راهبرد مذکور شود.
- **تنظیم و سامان‌دهی:** در جایی که زمینه یا شرایط بیرونی اجرا و راه‌اندازی، چارچوب تنظیم و سامان‌دهی کافی را فراهم نسازد، شهرداری‌ها نیاز خواهند داشت در مورد چگونگی تنظیم توافق تصمیم بگیرند و در عین حال توافق‌های مذکور را تسهیل کنند. (برای دیدن مبحثی تفصیلی در مورد تنظیم و سامان‌دهی، ن. ک. فصل ۱۰)
- در رویکرد متمرکز بر فقر به شراکت‌های خدماتی، چهار نقش اشاره شده، به گونه‌ای بسط و تفصیل می‌یابند (ن. ک. پیرابند ۶-۲ ج)) که بتوانند دیگر نقش‌هایی را نیز که برای تضمین نفع پایدار و ثمربخش خانوارها و اجتماع‌های محلی تهی‌دست ضرورت حیاتی دارند، در بگیرند.
- **هماهنگی:** شهرداری می‌بایست این اطمینان را به‌وجود آورد که ذی‌سهم‌هایی مناسب در ماجرا دخیل شده‌اند، نقش‌های‌شان واضح و روشن است، و در صورت بروز هرگونه ستیز و مشاجره، روندی برای حل و فصل آن وجود دارد.
- **مشورت و مشارکت:** شهرداری‌ها مسئولیت دارند که روندی را برای مشاوره به راه‌اندازند و هدایت کنند و به ترویج و ترغیب مشارکت‌جویی پویای تمامی ذی‌سهم‌های اصلی و فرعی بپردازند.
- **متولی اجتماعی:** نقش مهم شهرداری، ایجاد اطمینان در این باره است که به دغدغه‌ها و موضوعات مربوط به برابری و یکسان‌نگری، حتماً پرداخته شده است. یکی از مسئولیت‌های اولیه و بنیادین شهرداری همانا آسان‌سازی سازوکارهای حمایتی برای اقشار تهی‌دست است، به گونه‌ای که صدای آنان در شراکت به گوش رسد و حق‌شان پایمال نگردد. شهرداری می‌تواند بسته به موقعیت و شرایط محلی، سازمانی غیردولتی (NGO) را برای خدمات به کار گیرد.
- **ظرفیت‌سازی:** به‌طور معمول، تمام کنشگران به منظور کارکردن به شکلی ثمربخش در شراکت، به مقداری ظرفیت‌سازی نیاز خواهند داشت. شهرداری‌ها می‌بایست تعیین و تصمیم‌گیری کنند که چگونه می‌شود به این ظرفیت‌سازی نائل شد؛ و این تضمین و اطمینان را به‌وجود آورند که توافق در زمینه شراکت، هماهنگی لازم را با آن خواهد داشت.
- **ادغام و یکپارچگی با فعالیت‌های شهری شهرداری:** بسیاری از شراکت‌های برقرار شده فقط به یک نوع خدمات خاص و مشخص می‌پردازند. نقش عمده شهرداری همانا برقرار ساختن پیوندهای لازم و ادغام و یکپارچگی با دیگر واکنش‌ها یا پاسخ‌های فقر و همچنین وظایف و عملکردهای مدیریت شهری است.
- هر شهرداری نیازمند شناسایی واضح و روشن نقش‌های اصلی و عمده مربوط به شهرداری است که نمی‌توان اختیارشان را [به دیگری] سپرد، آنهایی که - با در نظر گرفتن همه جوانب - خود شهرداری‌ها بهتر از همه آنها را ایفا می‌کنند، و همچنین آنهایی که به آسانی می‌توان حق و مسئولیت‌شان را در اختیار دیگری قرار داد.

□ قید و بندهایی که بر نقش مربوط به شهرداری در شراکت‌ها تأثیر می‌گذارند

بدین ترتیب شهرداری‌ها با نقش‌هایی تازه و ناآشنا به مثابه توانمندساز و تسهیل‌گر، و همچنین رویکردهایی بسیار متفاوت به نقش‌هایی چون مدیر و نظارت‌گر، دست و پنجه نرم می‌کنند. نمایندگان سیاسی و مقامات ذی‌صلاح متعدد و گوناگونی در شهرداری‌ها، گرایش‌ها و نیز ظرفیت و استعداد بس متفاوتی را به نمایش می‌نهند. بنابراین، در ظرفیت و توان شهرداری برای ایفای این نقش‌ها، قید و بندها یا

الزاماتی فردی، درون‌شهری، شراکتی و بیرونی نقشی تعیین‌کننده دارند. قید و بندهای اشاره شده مشتمل‌اند بر:

- روال‌های کاری بیش از حد دیوان‌سالارانه، که برای شراکت‌ها مناسب نیستند؛
- ظرفیت و استعداد مدیریتی و نیز مهارت‌های ناکافی؛
- مداخله‌های سیاسی نامناسب؛
- مقاومت در برابر تغییر و تحول؛
- رقابت درون‌دپارتمانی (درون‌ادارهای)؛
- ساختارهای انگیزشی نامناسب؛
- بی‌اعتمادی و تشکیک‌ورزی به انگیزه‌های بخش خصوصی و رویکردهای سازمان غیردولتی (NGO).

در فصل‌های ۱۱ و ۱۲ به موضوعات سازمانی-تشکیلاتی و منابع انسانی تأثیرگذار بر ظرفیت و توان شهرداری‌ها در ایفا و انجام این نقش‌ها پرداخته شده است.

بخش خصوصی

□ ماهیت و گوناگونی بخش خصوصی

اصطلاح «بخش خصوصی» را می‌توان به منظور معنا کردن بسیاری از چیزها به کار برد. در مباحث مربوط به شراکت‌های عمومی-خصوصی، اصطلاح «بخش خصوصی» اغلب تلویحاً به شرکت‌های چندملیتی بازمی‌گردد - یا به عبارتی به سازمان‌هایی انتفاعی که ورای مرزها به فعالیت می‌پردازند و به سهامداران گزارش می‌دهند. به هر حال شکل‌دهی به دخالت بخش خصوصی در خدمات‌رسانی‌های متمرکز بر فقر، می‌تواند و می‌باید تصریح‌کننده و نشان‌دهنده نگرش بسیار گسترده‌تر بخش خصوصی باشد - نگرشی که دربرگیرنده طیفی از کنشگران مختلف در تأمین خدمات باشد. مشخصه اولیه و اصلی بخش خصوصی، اندازه، حوزه، و ظرفیت و استعداد نیست. مشخصه متمایزکننده اصلی آن، این است که افراد، سازمان‌ها، کسب‌وکارها یا شرکت‌ها عملکردشان در پی گرفتن سود است.

با توجه به خدمات‌رسانی شهری مرتبط با شهرداری‌ها، در نظر داشتن سه نوع متفاوت از شرکت‌ها یا بنگاه‌ها سودمند می‌نماید: شرکت یا بنگاه بین‌المللی، ملی و کوچک‌مقیاس (رسمی یا غیررسمی) محلی. هر چند که تمامی این انواع مختلف پی‌گیر و در جست‌وجوی سود هستند، مقیاس عملکردی‌شان تقریباً همیشه با صلاحیت‌ها و کارایی‌های متمایز و همچنین فوایدی که برای شراکت دارند، همراه است. تردیدی نیست که در هر یک از گونه‌شناسی‌ها^۱، گوناگونی فراتری نیز وجود دارد؛ دسته‌ها و مقوله‌ها نیز جدا از یکدیگر نیستند بلکه چونان پیوستاری واحد عمل می‌کنند، و شراکت‌های عمومی-خصوصی می‌توانند یکی از این مقوله‌ها و یا همه آنها را در تلاش تشریک مساعی در بر بگیرند. مقوله‌های مذکور، در پیرامند ۴-۶ به اختصار درج گردیده‌اند.

اصطلاح «بخش خصوصی» در حیطه مربوط به خدمات‌رسانی شهری شهرداری‌ها بدین ترتیب حیطه گسترده و وسیعی از سازمان‌های انتفاعی را پوشش می‌دهد - همچون بزرگ و کوچک، رسمی و غیررسمی، و در بخش‌های گوناگون. یک سر طیف بخش خصوصی را شرکت‌های بزرگ بین‌المللی آب‌رسانی همچون اندئو لیونز^۲، وای‌ون‌دی^۳ و تیمز واتر^۴ بازمی‌نمایانند. آنچه سر دیگر طیف را تجسم

1. typology

2. Ondeo-Lyonnaise des Eaux

3. Vivendi

4. Thames Water

پیرا بند ۴-۶ پراکندگی بخش خصوصی

غیررسمی / کوچک مقیاس		رسمی / بزرگ مقیاس	
بنگاه های خرد فراهم کنندگان مستقل کوچک مقیاس، فراهم کنندگان غیررسمی 	شرکت های ملی 	شرکت های بین المللی 	
- شناخت و آگاهی محلی - نوآوری با منابع محلی	- تخصص فنی - تخصص مدیریتی - شناخت و آگاهی ملی - مشروعیت	- تخصص فنی - منابع مالی - تخصص مدیریتی	کارایی ها
- ایجاد تأثیرات توسعه اجتماعی - اقتصادی محلی - آفریدن مالکیت اجتماع محلی - تأثیر قدرتمند توسعه، در صورتی که به درستی به کار گرفته شده باشد	- ایجاد خبرگی و ظرفیت یا استعداد در سطح ملی - شبکه های محلی - پیوندهای حکومتی	- سراژیر شدن منابع مالی، مهارت ها و فناوری ها به داخل - تجربه مدیریتی - نوآوری	فواید
- پر کردن خلأهای خدمات رسانی - فرصت های تجاری انعطاف پذیر و مستلزم سرمایه گذاری محدود - ریسک نسبتاً بالا، کوچک مقیاس - خانوارهای فقیر - مناطق حاشیه ای و دور از دسترس - مناطق پیراشهری	- پروژه های متوسط مقیاس - شهرهای فرعی - کار به صورت ائتلافی	- پروژه های بزرگ مقیاس - ورود به بازار - ریسک محدود	تمایلات بازار
رده سومی: آب رسانی، خدمات زهکشی بهداشتی فاضلاب، و جمع آوری ضایعات جامد	ضایعات جدید	آب رسانی	
بیرون از نظام سیاسی و بدین ترتیب، دارای ارزش کمتر و تأثیرگذاری کمتر	به طور کلی بسیار وابسته به افراد و سیاست های محلی	(به طور کلی) بیرون از شبکه سیاست های محلی؛ ممکن است کمتر فاسدکننده باشد	موضوعات سیاسی
- انگیزه همانا نیاز به درآمد شخصی است. - منفعت ها معمولاً در اجتماع محلی حفظ می شود. - احتمال بیشتری دارد که به نیازهای اقشار فقیر بپردازد.	- انگیزه همانا غرور ملی است - منفعت ها با احتمال قوی، در داخل کشور می ماند. - احتمال بیشتر پشتیبانی فرهنگی	- انگیزش مشخصاً از طریق قرارداد است - منفعت ها به بیرون از کشور برده می شود - بی چون و چرا، رده های ملی یک فرهنگ بین المللی را ترغیب می کند.	دیگر موضوعات

می‌بخشد، گاری آب‌فروشی است، یا توزیع و فروش آب در ظرف‌ها و محفظه‌های خاص و مانند اینها. در بخش دفع ضایعات جامد متصدیان یا گردانندگان ملّی با دستگاه‌های به‌هم‌فشارنده^۱ [برای فشردن زباله‌ها] و دفن زباله در مقیاس وسیع در زمین و امکانات بازیافت‌اند، که در مقابل اینان تعاونی‌های کوچک‌مقیاس جمع‌کننده و فروشنده خردریز و خریداران دوره‌گرد ضایعات^۲ به چشم می‌خورند، که فعالیت‌های خوداشتغالی‌شان در امر بازیافت، شالوده وضعیت معیشتی آنان به‌شمار می‌آید. در فاصله بینابینی این دو حدّ غایی، مجموعه‌ای از شرکت‌ها و بنگاه‌ها / سازمان‌ها و تشکیلات انتفاعی به چشم می‌خورند که ظرفیت و توان‌ها و همچنین علائق و گرایش‌های‌شان به تمامی و بالقوه با انواع گوناگون خدمات در حیطه آب و فاضلاب، مرتبط است.

□ ویژگی‌های کسب‌وکار بین‌المللی

در سال‌های اخیر، شرکت‌های بزرگ بین‌المللی (که با عناوینی چون چندملیتی، فراملی، بنگاه‌های بین‌المللی و مانند اینها نیز شناخته می‌شوند) شروع به شرکت جستن در تأمین و تحویل پاره‌ای از خدمات شهری پایه، از جمله انرژی (نیروورسانی)، ارتباطات راه دور و همچنین خدمات آب و زهکشی بهداشتی فاضلاب کرده‌اند. شهرداری‌ها به‌منظور به‌دست آوردن سرمایه‌گذاری، کارآمدی و مهارت‌های گوناگون (ن.ک. فصل ۳) جذب شراکت‌ورزی با این چندملیتی‌ها می‌شوند، لیکن هدف‌شان از اساس، بهبود و ارتقای خدمات شهری و نیز ظرفیت‌سازی محلی است. اهداف و مقاصد کاری عبارت‌اند از کسب سود و ایجاد بازارهایی تازه، بر شالوده و مبنایی دائمی.

شرکت‌های خصوصی بین‌المللی معمولاً از این رو در تهیه و تدارک خدمات مربوط به شهرداری دخیل و درگیر می‌شوند که می‌توانند سه نوع از منابع را فراهم سازند:

۱. تخصص مدیریتی حرفه‌ای در بهبود و ارتقای کیفیت و کارآمدی خدمات؛
 ۲. تخصّص فنی‌ای که شهرداری‌ها (و به‌ویژه شهرداری‌های کوچک) نمی‌توانند متحمّل آن شوند، و تخصص ایجاد شده از طریق پژوهش و توسعه بین‌المللی؛ و
 ۳. سرمایه پولی برای سرمایه‌گذاری در تجهیزات، و هزینه‌های زیربنایی.
- مساعدت بالقوه این شرکت‌ها را حتّی پر شک و تردیدترین ناظران نیز نمی‌توانند نادیده بگیرند. بافتارهایی چون آرژانتین، کلمبیا و افریقای جنوبی، و همچنین بسیاری دیگر، همه و همه آشکارکننده کارآمدی‌های اجرایی و کیفیت بهبودیافته خدمات‌اند که خود می‌تواند از دخالت کارآمد بخش خصوصی حاصل آید.^(۴) کسب‌وکار بین‌المللی اغلب (و نه همیشه) سرمایه خاص خود را نیز به همراه می‌آورد، و حضور آن موجب افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران بین‌المللی می‌شود. این خود دربردارنده تأثیری عمده و عمیق بر ظرفیت شهرداری‌ها در ایفای وظایف‌شان است. بانک جهانی در موردی خاص در کلمبیا در سال ۱۹۹۵، برای قرطاجنه^۳ روشن ساخت که دخالت بخش خصوصی درواقع جزو پیش‌نیازهای تأمین مالی این بانک در بخش آب و فاضلاب در آن شهر بوده است. این امر شهردار آینده شهر را به مذاکره دوباره در مورد توافق موجود با آگواس دو بارسلونا^۴ واداشت. حاصل این شد که بانک جهانی و بانک توسعه درون امریکایی^۵ به سرمایه‌گذاری مبالغ و بودجه‌های مکمل در این بخش اقدام کردند.

ویژگی‌های شرکت‌های چندملیتی چیست، و آنها چه چیزی را در شراکت‌های خدماتی، با خود به همراه می‌آورند؟ به عنوان مثال،

1. compactors
2. itinerant waster-buyer
3. Cartagena
4. Aguas de Barcelona
5. Inter-American Development Bank

پیرایند ۵-۶ سهم بازار اپراتورها یا گردانندگان بین‌المللی واتسان، در کشورهای کم‌درآمد و میان‌درآمد

چندملیتی‌ها	سهم بازار* (سهم شرکت خصوصی، به‌وسیله جمعیت تحت پوشش)	نمونه مکان‌های قرارداد
اوندئو (پیش‌تر، سوئز لیونز د زو) شامل خدمات آب و فاضلاب افریقای جنوبی	۴۱ درصد	- قرطاجنه، کلمبیا - پالمیرا، کلمبیا - ال آلتو، بولیوی - BOTT، افریقای جنوبی - استاترهایم / کوپینزتاون / فورت بوفورت، افریقای جنوبی - ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی - یونوس آیرس، آرژانتین - قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین
وای‌ون‌دی (جنرال د زو)	۲۹ درصد	- پایلوت در کوازولو، ناتال، افریقای جنوبی - توکومان، آرژانتین - تونجو، کلمبیا - مونت‌ریا، کلمبیا - بوگوتا، کلمبیا (تجهیزات پردازش آب) - برزیل - مالزی - مکزیکوسیتی - هاوانا، کوبا
سور (سور بریتانیا)	۹ درصد	- کرائه دلفین، افریقای جنوبی - ماپوتو، موزامبیک (+۴ شهر) - Mou گوئرو، زیمبابوه - ویتنام (هانوی و خلیج آلونگ) - ساحل عاج - سنگال - کوناکری، گینه - مندوزا - جمهوری افریقای مرکزی
تیمز واتر RWA	۹ درصد	- جاکارتا، اندونزی - رانکاگوا، شیلی - شانگهای، چین - ازمیت، ترکیه
یونایتد یوتیلیتیز	۳ درصد	- تالین، استونی - بی‌یلسکو بیالا، لهستان - صوفیا، بلغارستان - مانیل، فیلیپین
آنگلیان واتر	۲ درصد	- ESVAL - منطقه V، شیلی - بروسک STW، برزیل - VAKJC، SmVAK، برون، جمهوری چک - بانکوک، تایلند - لیماند، مانیل، فیلیپین - هگزریان، چین
آزوریکس**	۳ درصد	
سایر	۴ درصد	

* سهم بازار (از سهم بخش خصوصی) در کشورهای کم‌درآمد و میان‌درآمد.

** این جدول پیش از فروپاشی [شرکت] انرون گردآوری و تنظیم شده بود.

منبع: فرانسسز، ۲۰۰۱، گردانندگان و تارنمای گرداننده (اپراتور)

مشخصه شرکت‌های چندملیتی مداخله‌کننده در خدمات آب و فاضلاب، همانا ماهیت تجاری عملکردهای اجرایی‌شان، اندازه آنها، سهم بازار آنها، تجربه، شناخت و کاردانی فنی‌ای است که در این بخش دارند، و همچنین دسترسی‌شان به سرمایه، و میزان اعتماد بین‌المللی به ظرفیت و توان آنها.

بخش کسب‌وکار یا تجارت بین‌المللی بزرگ‌مقیاس، برخلاف شرکای شهری - وابسته به شهرداری - آن، که محرک‌های سیاسی به شدت آنها را برمی‌انگیزد، اصولاً و اساساً به انگیزه‌های مالی گرایش دارد. این بخش تحت نظارت و کنترل صاحبان سهام قرار دارد، و انگیزه‌اش سوددهی است. شرکای خصوصی قدرت‌شان را از این رو کسب می‌کنند که می‌توانند برای شراکت به منابع مالی دسترسی یابند و آن را فراهم آورند، و همچنین به خاطر مهارت‌های عالی و پایه شناخت و آگاهی، که با دسترسی روزافزون آنها به اطلاعات در رده محلی، همواره افزایش می‌یابد.

درحالی که مشخصه شرکای وابسته به شهرداری این است که از روال‌های کاری شهری مرتبط با شهرداری تبعیت می‌کنند، بخش خصوصی بین‌المللی بیش از همه چیز به قرارداد (دوسویه یا متقابل) ایجاد شده به منظور شراکت توجه دارد. آن‌گاه که قرارداد مورد بحث به توصیف درون‌دادها و بازده‌ها می‌پردازد، رویکرد بخش خصوصی بر این الزام‌ها متمرکز است، و نه پیامدهای ممکن. شواهد به دست آمده از دو شراکت در افریقای جنوبی حاکی از آن‌اند که گردانندگان، نقش خود را در شراکت، دقیقاً منطبق و هماهنگ با قراردادهای مدیریت کرده‌اند - حتی در جایی که کارآمدترین رویکرد ممکن، این نبود - و انگیزه تصمیم‌گیری‌شان نیز پیروی از قواعد و مقررات بوده است. این خود مانع از آن می‌شد که دیگر شرکا، اهداف کلی‌تر شراکت را که به پایداری هر چه طولانی‌تر مربوط می‌شد تعقیب و از آنها پیروی کنند، و این را مطرح می‌سازد که رویکرد مبتنی بر نتیجه و پیامد می‌بایست کارآمدتر از اینها می‌شد.

اپراتور بین‌المللی، با دو چارچوب زمانی سروکار می‌یابد. مدت زمان کل قرارداد، تعیین‌کننده تصمیم‌های مالی و عملکردهای اپراتور است. در بسیاری از توافقات قدیمی‌تر در حیطه دادن امتیاز آب و فاضلاب، آشکار گردیده که برنامه‌سازی به‌منظور گسترش تفویض اختیار به مناطق تهی‌دست در بافتار کلی مقاطعه‌کاری گنجانده شده است و بدین ترتیب مناطق تهی‌دستی که ارتقای بخشی به آنها پرهزینه بوده، در آخر برنامه جای گرفته‌اند. با همه اینها، هر کسب‌وکاری در چرخه‌های تجاری - کاری از پیش تعیین شده‌ای عمل می‌کند و مؤثر واقع می‌شود و فعالیت‌ها اغلب به گونه‌ای تنظیم می‌شوند که بتوان گزارش سود را هر سه ماه - یا چهار ماه - یک‌بار و یا به صورت سالیانه به ذی‌نفعان ارائه کرد.

درحالی که دخالت بخش خصوصی به طور کلی هنوز محدود به دوره‌های محض و بی‌چون‌وچرایی است، لیکن سهم بازار این بخش یقیناً در حال فزونی است (سهم مقایسه‌ای بازار بزرگ‌ترین شرکت‌های آب که در کشورهای در حال توسعه فعالیت می‌کنند، و محل استقرار برخی از فعالیت‌های اصلی آنها، در پیرامون ۵-۶ نشان داده شده است). به خاطر جذابیت کلان‌شهرها و همچنین انبوهه‌های شهری کشورهای موسوم به جنوب، گرایشی روزافزون در اپراتورهای بین‌المللی به‌منظور برپا کردن دفاتر ملی در کشورهایی که دارند به سیاست‌ها یا خط‌مشی‌های بخش خصوصی روی می‌آورند، دیده می‌شود. بسیاری نیز در اقدامات ابتکاری و پیشگامانه کوچک دخالت کرده‌اند تا جای پای محکم در بازار برقرار کنند، و ویژگی‌های بارز و منحصر به فرد بافتارهای اجرایی را فرا گیرند و بیاموزند.

در عین حال که شرکت‌های بین‌المللی معدودی در زمان حاضر بر بازار خدمات آب و فاضلاب در کشورهای در حال توسعه نظارت می‌کنند، شواهد مکتومی نیز وجود دارند حاکی از آنکه هر اپراتور، مجموعه نیازها و تمایلات اندکی متفاوتی دارد. به همین ترتیب هر یک از اینها، کارایی و تبحری متفاوت از دیگری را با خود در وظایف شهری به همراه می‌آورد. از نخستین یافته‌های پژوهش منتهی به تدوین کتاب حاضر، این بود که گردانندگان بین‌المللی خدمات مربوط به آب، رده‌ها و سطوح گرایشی متفاوت و همچنین ظرفیت و تعهد مختلفی برای خدمات‌رسانی به اقشار فقیر دارند. در عین حال که برخی از اینها نشان از تعهدی مادی یا برون‌گرا به مصرف‌کنندگان تهی‌دست دارند، و در حال جست‌وجو و یافتن فنون و ابزارهای نوآورانه برای پوشش‌های خدماتی‌شان‌اند، برخی دیگر اظهار می‌کنند که نمی‌توانند با سطح خدمات یا سازوکارهای پرداخت [حق‌الزحمه و جز آن] کنار بیایند، و فناوری‌های مبتنی بر نیروی کار

را نیز در تأمین خدمات برای مصرف‌کنندگان تهی‌دست در نظر نمی‌گیرند. یکی از نماینده‌های اپراتورها اصلاً از این فکر واهمه داشت که اقشار تهی‌دست جزو شراکت‌کنندگان فعال در روند توسعه باشند، و آن دیگری بیمناک از این برهان که مناطق کم‌درآمد و اجتماع‌های محلی با یکدیگر متفاوت‌اند و چه‌بسا به راه‌حل‌های جداگانه و خاص خود نیاز داشته باشند. مقامات ذی‌صلاح شهرداری که در روندهای گزینش دخالت دارند، می‌بایست آگاه باشند که گردانندگان بین‌المللی همه‌شان یکسان نیستند و گرایش‌ها و تخصص‌های هم‌سانی نیز ندارند.

تجزیه و تحلیل هدف‌های تعدادی انگشت‌شمار از شرکت‌های چندملیتی آب‌رسانی و زهکشی بهداشتی فاضلاب نشان می‌دهد که اختیارات شرکت بر کسب‌وکار، رضایت مشتری، کارآمدی و پایداری زیست‌محیطی متمرکز است. اینکه مقوله پایداری زیست‌محیطی نیز در حیطه فعالیت و مأموریت‌شان گنجانده شده است، درواقع بازتابی است از ریشه‌ها و خاستگاه‌های «شمالی»‌شان. با این همه، به‌رغم این امر که در کشورهای در حال توسعه بیش از ۵۰ درصد مشتریان ممکن است در خط فقر یا زیر خط فقر زندگی کنند، تنها یک یا دو شرکت در این بین ارجاع به ارتقای بخشی خدمات برای اقشار فقیر را در بیانیه حیطه فعالیت‌شان یا شناخت و تشخیص رسمی ابعاد اجتماعی وظیفه و عملکردشان گنجانده‌اند.^(۵)

تبحرهای اصلی و عمده اپراتورهای بین‌المللی عموماً در ساخت زیربنای کالبدی، و پیمانکاری اجرا و نگهداری مجموعه‌ها و مکان‌های «ساخت‌وساز شده» است - یا به عبارتی، زیربنای نهادی و اجتماعی عظیم و پراهمیت. این در عین حال مشتمل است بر ساختارهای خط‌مشی - سیاستی، تأمین مالی و همچنین سامان‌گر یا تنظیم‌کننده صریح و روشن و مورد حمایت مناسب؛ روندهای مشاوره و برنامه‌ریزی به کار گرفتن شمار زیادی از افراد اجتماع‌های محلی و دیگر سازمان‌ها و تشکیلات؛ و حضور حرفه‌ای‌های فرهیخته و کارکشته از میان آنهایی که به شهرداری وابسته‌اند و دیگر دسته‌ها و گروه‌هایی که با آن کار می‌کنند. میزان موفقیت اپراتورهای بین‌المللی در «جنوبی‌سازی» فعالیت‌ها و اقدامات‌شان، بسیار متفاوت از یکدیگر است و در بهترین حالت نیز با کمال فاصله دارد.

گرایش و نقش‌های شرکت‌های چندملیتی در کشورهای در حال توسعه تحت تأثیر تعدادی از عوامل مختلف است. نخست آنکه موضوع مورد توجه و علاقه اینان، محیطی است توانمندساز. فصل ۱۰ توصیفی را از عوامل اصلی خط‌مشی، سیاسی، اقتصادی، قانون‌گذاری / سامان‌دهنده و اداری - اجرایی‌ای که بر ایجاد و شکل‌گیری شراکت‌های خدماتی تأثیر می‌گذارند، به دست می‌دهد. دیگر موضوعات مورد توجه آنان عبارت‌اند از خطرپذیری [یا ریسک سرمایه و جز آن]، ساختارهای انگیزشی، و بازبایی هزینه. از جمله موضوعات عمده‌ای که با مقوله مخاطره یا ریسک‌پذیری همراه است، از میزان سرمایه‌گذاری ثابت (پولی) و زمان مجاز برای بازپرداخت ناشی می‌شود؛ با آنکه مدت زمان‌های طولانی امتیاز یا اجازه بهره‌گیری می‌تواند دوره‌های درازمدت‌تری را به‌منظور بازپس‌گیری هزینه‌ها به دست دهند، در عین حال به معنای افزایش قرارگیری در معرض خطر تغییرات عمده و کلان سیاسی نیز هستند.

ساختارهای انگیزشی می‌تواند برای تبیین و روشن‌سازی استثناها سودمند افتد، لیکن شرکت‌ها در عین حال نیازمند اطلاعات نیز هستند، تا توانایی لازم را در برابر امکانات و محدودیت‌ها در خود داشته باشند. موضوع استرداد هزینه اغلب همراهی تنگاتنگی با خطرپذیری دارد، و آن‌گاه که موضوع تعرفه‌ها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، مطرح می‌شود. شرکت می‌خواهد بداند که جریانی از عایدی وجود خواهد داشت که بازپرداخت کافی را فراهم خواهد ساخت.

نقش بالقوه تهیه‌کنندگان چندملیتی خدمات، بستگی به اینها خواهد داشت:

- تقاضاهای کنشگران بخش عمومی؛
- ظرفیت و استعداد مربوط به شهرداری؛

1. Southernise(d)

- توانایی پرداخت نرخ‌های بین‌المللی؛
- خطرهایی که در زمینه و شرایط کاری وجود دارد؛ و
- ریسک‌های محلی‌ای که بخش خصوصی مهابی مقابل با آنهاست (مانند ریسک‌های مربوط به کار اجرایی و همچنین امور حفاظت و نگهداری، و نه مرتبط با سرمایه‌گذاری پولی).

نقش شرکت‌های رسمی بخش خصوصی، نوعاً می‌تواند اپراتور، گرداننده، ناظر، مدیر، اجاره‌کننده، مالک غیر کامل، و یا تأمین‌کننده مالی باشد. شرکت‌های چندملیتی آب‌رسانی، وظایف و امور سنتی استاندارد تولید آب و تصفیه و توزیع آن را در چرخه کارهای پروژه، همچون برنامه‌ریزی، ساخت‌وساز، مدیریت راهبردی و عملی، طراحی فنی، عملیات اجرایی و نیز حفظ و نگهداری، و سرانجام مدیریت مشتری در پیش می‌گیرند. البته ممکن است گاه وظایفی غیرسنتی نیز پیشه کنند، که از آن دست‌اند ظرفیت‌سازی و تأمین خدمات غیرکالبدی (غیرفیزیکی)، و معمولاً هم این‌گونه امور را به صورت همکاری با سازمان‌ها و تشکیلات محلی به پیش می‌برند. بسیاری از شرکت‌های بین‌المللی چنین استدلال می‌کنند که چنانچه تقاضایی برای یکی از خدمات وجود دارد، پس آنها می‌توانند آن را تدارک ببینند، لیکن بسیاری دیگر ثابت کرده‌اند که این کار همیشه هم موفقیت‌آمیز نیست، و بهتر آن است که وظایف اصلی‌شان را بچسبند و به همان بپردازند.

□ ویژگی‌های کسب‌وکار ملی

از نظر پختگی و کارکشتگی در کسب‌وکار در کشورهای در حال توسعه، تنوع و تفاوت بسیار زیادی به چشم می‌خورد، لیکن در هسته و کانون آنها، کسب‌وکارهای متوسط‌مقیاس تا بزرگ‌مقیاس متعلق به عرصه ملی، که در خدمات آب و فاضلاب در کشورهای در حال توسعه به کار مشغول‌اند، نشان از مشخصه‌هایی همچون گردانندگان (اپراتورهای) بین‌المللی - ولو در مقیاسی کوچک‌تر- دارند. دغدغه و دل‌مشغولی اساسی آنان نیز کسب سود است، که تحت نظارت و کنترل صاحبان‌شان قرار دارد و انگیزه‌شان همانا ارتقای کارآمدی به‌منظور کاستن از هزینه‌ها و افزایش حاشیه‌های سود و منفعت است. آنها به سرمایه ثابت به‌منظور سرمایه‌گذاری دسترسی دارند، که البته به‌طور معمول میزان آن برحسب نوع صنعت و مقیاس کسب‌وکار می‌تواند متفاوت باشد، و در این میان برخی هم برای توسعه تأمین مالی‌شان، به بازارهای سرمایه ملی دسترسی خواهند داشت.

با این همه، کسب‌وکارهایی که دارای مالکیت و مدیریت ملی‌اند، به شیوه‌های بسیار، کاملاً متفاوت از اپراتورهای بین‌المللی بزرگی هستند که سودشان ناشی از مدیریت بسیار پیشرفته روز، تخصص و تجربه فنی، و دسترسی به منابع عظیم‌تر است. این اپراتورهای بزرگ آسایش بیشتری را برای اهداگران و یا حامیان مالی فراهم می‌سازند. بسیاری از مدیران کسب‌وکارهای ملی، مهارت‌شان کمتر از رهبران حکومتی است؛ بسیاری‌شان ده‌ها سال است از رقابت تقریباً - یا کاملاً - دور بوده‌اند، و در حیطه‌های کاری‌شان فقط با یک (یا یکی دو) کارفرما توانسته‌اند به موفقیت دست یابند، که آن هم عمدتاً به روابط شخصی و بینایی‌شان بستگی داشته است. در زمینه خدمات‌رسانی‌های مربوط به شهرداری نیز، چنانچه استثنای کاملاً روشن و بارز مدیریت ضایعات جامد در امریکای لاتین را در نظر نگیریم، تجربه‌ها بس محدود بوده است.

به‌رغم آنچه ذکر شد، و به بسیاری دلایل دیگر، گرایش روبه‌رشدی به مشارکت‌جویی بخش خصوصی (PSP) ملی، در خدمات رسانه‌های مربوط به شهرداری مشاهده می‌شود. چنین می‌نماید که این مشارکت‌جویی در جایی به ظهور می‌رسد که شرکت‌های ملی در مقام شرکای محلی (اغلب در شرایط حساس) در ائتلاف‌ها یا کنسرسیوم‌های بزرگ گنجانده و به حساب آورده شوند؛ در جایی که شرکت‌های بین‌المللی ریسک شرایط اقتصادی بومی را نخواهند پذیرفت؛ و نیز در جایی که شرکت‌ها در حال ایجاد و گسترش مهارت و تبحرهای‌شان با هدف پُر کردن خلأهای بازار موجود هستند. تا اندازه‌ای، می‌توان گفت که نخستین فرصت یا موقعیت به آب‌رسانی اطلاق می‌شود و آخرین‌شان به خدمات غیرشبکه‌ای ضایعات (که هم شامل ضایعات جامد است، و هم زهکشی بهداشتی فاضلاب).

پیرایند ۶-۶ کار در مناطق کم درآمد

منطق و رویکرد یکی از اپراتورهای بین المللی خدمات آب و فاضلاب

از متداول ترین پرسش های اغلب بی پاسخ مربوط به مشارکت بخش خصوصی در خدمات رسانی به اقشار فقیر در کشورهای در حال توسعه، این است که بخش خصوصی اصولاً چرا می خواهد در این مقوله دخیل گردد. در ظاهر امر و در نگاه نخست چنین برمی آید که عایدی یا پاداش حاصل اندک است. خطرپذیری ها بسیارند، مسئله بفرنج است و فرصت و موقعیت در هر کجای دیگر فراوان. بحثی که در دنباله مطرح می گردد و به خدمات آب و فاضلاب مربوط می شود، توصیفی است از پاره ای از موضوعات اصلی مطرح شده به وسیله یکی از اپراتورهای خصوصی بین المللی در زمینه آب و فاضلاب.

در عین حال که بسیاری از اپراتورهای خصوصی بین المللی هیچ رغبتی به ورود به بازار خدمات آب و فاضلاب نشان نداده اند، بسیاری دیگر چنین گرایشی را نمایانده اند و اصولاً تمایل فزاینده ای برای این کار به چشم می خورد. پیرایند ۵-۶ به نکات عمده و رتوس مطالب مربوط به سهم بازاری که بزرگ ترین شرکت ها دارند، به مثابه درصدی از سهم رایج کنونی منتسب به بخش خصوصی، می پردازد. با همه اینها باید گفت که کل سهم خصوصی کماکان اندک است؛ و برآوردهای غیررسمی حاکی از آن اند که حتی چه بسا در حد ۵ درصد باشد. با توجه به اینکه بیش از ۲ میلیارد نفر در جهان به آب آشامیدنی سالم دسترسی ندارند، و تقریباً ۳ میلیارد نفر نیز فاقد زهکشی بهداشتی فاضلاب اند، از منظر تجارت و کسب و کار می توان گفت که بازار بس مهم و عمده ای بی بهره برداری مانده است.

با توجه به موقعیت ها یا فرصت هایی که جهانی سازی^۱ و آزادسازی^۲ روزافزون نظام های تجاری پیش رو نهاده است، شرکت های بین المللی وارد این بازار می شوند تا به هدف های مدنظر سهامداران شان بپردازند؛ و شالوده انگیزه های شان نیکوکاری و نیک خواهی نیست بلکه کسب و کار است و بس. «شرکت خدمات آب در چارچوب سامانه ای تجارتی- بازرگانی کار می کند و [گاهی اوقات] دست به مداخله هایی نیز به زیان دیگر انواع تهیه و تدارک آب می زند و چون این اجتماع های محلی همواره به طریقی - چه قانونی و چه جز آن- به آب دسترسی دارند ... می بایست چشم انداز صنعتی گسترده ای را برای آنان فراهم آوریم، به ویژه از آن رو که اختیارات درازمدت ما مستلزم تعهدی قوی و پابرجای در عملکردهایی است که نتایج شان تنها می تواند در درازمدت و آن هم با اتخاذ رویکردی مشتری محور به دست آید. اپراتورهای خصوصی معظم و بزرگ، توانایی ایجاد مفاهیم جامع و فراگیر را که بتواند تمامی مؤلفه های فنی (تکنیکی)، نهادی و مالی لازم و ضروری را به منظور ایجاد روش های مدیریتی پایدار برای خدمات آب رسانی و زهکشی بهداشتی فاضلاب در مناطق بی بهره و محروم، با هم درآمیزد و یکپارچه سازد، در خود دارند...»

به رغم فرصت ها و موقعیت های موجود برای بخش خصوصی، معضلات آب رسانی و زهکشی فاضلاب (و دیگر خدمات) در مناطق کم درآمد، بارز بوده است. به عنوان مثال، «لیونز د زو» سه معضل عمده را به هنگام پرداختن به نیازها و الزامات مربوط به آب و فاضلاب در محله های فقیرنشین شناسایی کرده است. بی هیچ تردیدی، نخستین اینها همانا معضل پیچیده مالکیت زمین و نظارت و کنترل آن است. ضروری است که اپراتورهای خصوصی، هر یک از موارد را جداگانه و با توجه به تأثیرگذاری های فنی و سیاسی بر تعیین مخاطرات و فرصت ها، مورد ارزیابی قرار دهند. برای اپراتورهای خصوصی، سامان دهی زمین پیش از هر گونه نصب و استقرار شبکه های خدماتی شهری، الزامی است. مسئله دوم این است که هزینه های پیوند و ارتباط، به شدت به توانایی پرداختن شان بستگی می یابد. این خود می تواند بدان خاطر باشد که هزینه های توسعه و گسترش، به آن دسته از مصرف کنندگان (تهی دست) منتقل می شود که برای خود آنها پیوندی برقرار نشده است، یا اینکه می تواند به خاطر هزینه های گراف و نصب و استقرار، و نیز ماهیت سخت و دشوار زمینی باشد که اقشار فقیر اغلب اشغال می کنند.

سومین مسئله حمایتی برای اپراتورهای بین المللی خصوصی ای که در جست و جوی کار در مناطق فقیرنشین کشورهای در حال توسعه اند، آن است که هزینه های مدیریت یا اداره مشتری، بسیار بالاست. این خود ممکن است به خاطر اینها باشد:

- درصد بالای صورت حساب های پرداخت نشده؛
- نسبت یا نرخ بالای مصارف فاقد صورت حساب فرستاده شده، یا دارای قبض های جعلی و دروغین؛
- سطح اندک مصارف انفرادی به وسیله کاربران (با صورت حساب های دارای مبالغ ناچیز و هزینه های جمعی بسیار زیاد)؛ و
- هزینه های بسیار زیاد حفاظت شبکه.

شرکت لیونز د زو این را مطرح ساخت که کلید قفل زده شده بر خدمات رسانی به اقشار فقیر، تشخیص این نکته است که هیچ راه حل حاضر و آماده (یا کلی) مناسبی برای تمامی زمینه ها و شرایط وجود ندارد. یگان پژوهش و توسعه این شرکت تأکید می کند که روند ورود به بازار در کندوکاوهای اولیه و بنیادین نهفته است، آن هم به ویژه در مناطق فقیرنشین، و دیگر اینکه هر موقعیت می بایست به صورت موردی تجزیه و تحلیل گردد و با واکنش ها و پاسخ های دقیق مبتنی بر هر مورد خاص به آن پرداخته شود.

لیونز د زو در پی تجربه هایی که در زمینه ها و شرایط گوناگون به دست آورده، چنین تشخیص داده است که این موضوع، خود نیازمند اینهاست:

- درک و طبقه بندی شرایط بومی (نهادی، جمعیتی، و فنی)؛
- درک جنبه های بازرگانی مرتبط با تعیین مبالغ پرداختی و جمع کردن آنها؛
- انواع ارزیابی و سنجش یا اندازه گیری میزان مصرف؛
- ادوار مناسب برای تعیین مبالغ و جمع کردن آنها؛
- ساختار تعرفه ای (اینکه تصاعدی باشد، یا یک شکل، نزولی، و یا برحسب سطح و رده خدمات)؛ و
- شیوه جمع آوری مبالغ؛
- روشن سازی جنبه های تجاری- بازرگانی تأمین مالی برای سرمایه گذاری مثلاً از طریق پرداخت های فوری و بلافاصله یا متناوب، هدیه ها، یا تأمین مالی بیرونی)؛
- روشن سازی جنبه های فنی تأمین آب (منابع، ذخیره سازی)؛ و
- روشن سازی جنبه های فنی زهکشی بهداشتی فاضلاب (سامانه های درجا، جمع آوری، تصفیه نهایی).

منبع: سونز لیونز د زو، ۱۹۹۸

در زمینه مدیریت ضایعات جامد، طیف وسیعی از کسب‌وکارهای موفقیت‌آمیز ملی در مقیاس‌های گوناگون، در اجرا و اداره خدمات مواد ضایع جامد در شهرهای واقع در کشورهای در حال توسعه به چشم می‌خورد. درواقع، در عین حال که گرایش فزاینده‌ای از سوی اپراتورهای بین‌المللی مشاهده می‌شود - که مشتاق ورود به بازارهای سودآور و رسمی‌اند، یا علاقه‌مند به درآمیختن فعالیت‌های مربوط به ضایعات جامد با آب‌رسانی و زهکشی بهداشتی فاضلاب شهری‌اند- روال معمول چند دهه اخیر در مدیریت ضایعات جامد، این بوده است که شرکت‌های ملی، برنده قراردادهای پیمانکاری در این زمینه‌ها باشند. در آمریکای لاتین و کشورهای حاشیه کاراییب^۱، که در آنها در بسیاری از شهرهای بزرگ، مقاطعه‌های بزرگ‌مقیاسی به چشم می‌خورد، خدمات‌رسانی به ۴۰ تا ۵۰ درصد جمعیت شهری، به‌وسیله اپراتورهای بخش خصوصی انجام می‌گیرد.^(۶)

دیگر شرکت‌ها هم از طریق گسترش کسب‌وکار خاصی و تبدیل آن به کسب‌وکاری دیگر، و غالباً نیز در پاسخ به تقاضای بازار [و نیاز آن]، سربرآورده‌اند. از جمله نمونه‌ها و مصادیق آن می‌توان به اقدامات پیشگامانه یک [شرکت یا کارخانه] سازنده لوله در ورنگال^۲ هندوستان که تبدیل به نصب‌کننده شبکه شد^(۷)، و همچنین SILT در نپال اشاره کرد. شرکت SILT که در اصل از شرکت‌های مهندسی (فنی) مشاور بود، به گسترش و تبدیل فعالیت‌هایش به مدیریت ضایعات جامد در بیراتناگار، و سپس کاتماندو، اقدام کرد. در عین حال که این امر ریشه در اوضاع و احوالی مبهم و ناآشکار داشت (ن. ک. پیرابند ۷-۶، در توصیف رفتار دروغین و ساختگی اپراتور بین‌المللی)، اقدام پیشگامانه و نوآورانه مذکور، به خاطر سطح شناخت و آگاهی محلی، میزان اندک (اجباری) سرمایه‌گذاری و رویکردی غیرجابه‌طلبانه به مقوله رفت‌ووروب، جمع‌آوری و فعالیت‌های جابه‌جایی صورت گرفت. از سوی دیگر، SILT به خاطر فقدان وجوه لازم برای تأمین مالی، کارآزمودگی و مدیریت متبحرانه در بخش خدمات، و نیز به خاطر قراردادی به شدت بلندپروازانه، که بی‌تجربگی منجر به امضای آن شد، همواره در کشمکش بوده است.

بخش خصوصی ملی - چه بزرگ‌مقیاس باشد و چه متوسط- با کار کردن به تنهایی، می‌تواند فرصت‌هایی را ارزانی دارد که شهرداری چه‌بسا با اپراتورهای بین‌المللی نیز نتواند آنها را تحقق بخشد. از آنجا که توفیق و کامیابی شرکت‌های ملی همراهی تنگاتنگ و نزدیکی با برنامه اجرایی تجاری و اقتصادی ملی دارد، در اینها غالباً تعهد بیشتری هم به پروژه‌ها به چشم می‌خورد. معمولاً آنها به تضمین یا گارانتی نیاز ندارند، آماده خطرپذیری و ریسک بیشتری هستند، و آمادگی کار در مکان‌هایی را دارند که کمتر مورد توجه‌اند - و چه‌بسا حتی در شهرهای فرعی‌تر و کم‌اهمیت‌تر، با سودآوری کمتر- که این برخلاف همتایان بین‌المللی‌شان است. در عین حال که آنان ممکن است مهارت‌های کمتر و سطوح پایین‌تر سرمایه‌گذاری را با خود به همراه داشته باشند، کمک و معاضدت‌شان می‌تواند مبنایی درست و سالم و عرصه کاری هموارتری را فراهم آورد که در آن، شراکت بخش خصوصی جامعه عمل می‌پوشد.

در تأمین خدمات مرتبط با آب‌رسانی و زهکشی بهداشتی فاضلاب، متداول‌ترین دخالت کسب‌وکارهای ملی، تا حد زیادی در ائتلاف‌های متشکل از اپراتورهای بین‌المللی بوده است. کسب‌وکارهای ملی، شماری از فواید عمده و جدی را با خود به چنین ائتلاف‌هایی وارد می‌سازند، و بسیاری از اپراتورهای بین‌المللی، ارزش خیلی زیادی برای داشتن شرکای محلی و تیزبین و هر چه پابرجاتر و استوارتر قائل‌اند. از جمله منفعت‌ها و فواید می‌توان به اینها اشاره کرد:

- شناخت زمینه و شرایط محلی، مسائل و مشکلات و تک‌ویژگی‌های آن، شامل سنت‌ها و آداب و رسوم اجتماعی؛
- پیوندها و شبکه‌های محلی - هویت‌ها و چگونگی کارکرد سامانه‌ها؛
- مشروعیت محلی که توان تعامل بهتر با حکومت را به‌وجود می‌آورد؛ و به کرات،
- شناخت و آگاهی بهتر امکان دوام راه‌حل‌های پروژه.

1. Caribbean
2. Warangal

پیرایند ۶-۷ یکی از متصدیان (اپراتورهای) ملی دفع ضایعات جامد

بیراتناگار، نپال

در پی حذف مدیرعامل شرکت امری کورپ^۱ - از متصدیان خدمات در بخش خصوصی- از بیراتناگار (ن.ک. پیرایند ۲-۹)، یکی از مهندسان (فنی) مشاور ملی، با نام SILT، خود را شریک ثابت و متعهد و موظف در مدیریت ضایعات جامد شهرداری در بیراتناگار خواند و در این سمت تثبیت کرد. توافق و ترتیبی که اپراتور مذکور اکنون برطبق آن عهده‌دار خدمات مواد ضایع جامد در بیراتناگار شده، موافقت‌نامه پیچیده‌ای است با شرکت یا بنگاهی زیرمجموعه شهرداری در بیراتناگار. توافق اشاره شده مشتمل است بر قرارداد اولیه ساختگی و کاذب، تعدادی موافقت‌نامه غیررسمی و یک قرارداد خدماتی اضافه. در عین حال که بسیاری از جنبه‌های قضیه بیراتناگار نامعمول‌اند و احتمال تکرار شدن شان چندان وجود ندارد، خود وجود و حضور این شراکت عمومی- خصوصی، می‌تواند برای شهرداری‌ها آموزنده باشد، چرا که درواقع نوعی شراکت غیرمعمول و خارج از عرف و هنجار را توصیف می‌کند که به هر حال می‌تواند شکل گیرد و به وجود آید. در عین حال تشریحی است از شکل‌گیری یک کسب‌وکار مدیریتی ملی برای دفع ضایعات جامد، که خود بسط‌یافته خدمات مهندسی (فنی) مشاور سنتی است.

مورد بیراتناگار با توجه به پیشینه‌ای که هم متشکل از گردانندگان ملی است و هم بین‌المللی، به شماری از موضوعاتی که به این کنشگران متفاوت مربوط می‌شود، می‌پردازد. به‌عنوان مثال، این خود نشان‌دهنده نوع گزینه‌های فنی و مالی نامناسبی است که چه‌بسا به پیشنهاد اپراتورهای بین‌المللی که فاقد تجربه لازم در مورد نیازهای خاص و مسائل و مشکلات مشخص شهرهای در حال توسعه‌اند، صورت گرفته باشد. طرح اولیه پیشنهاد شده برای بیراتناگار طرح و نقشه پیشنهادی از لحاظ فنی نامناسب و از لحاظ تأمین مالی بی‌دوامی را به دست می‌داد، و در واپس‌نگری نیز هیچ جای تردید و پرسشی باقی نمی‌گذاشت که چنین چیزی برای اوضاع و شرایط اجتماعی- اقتصادی بیراتناگار اصلاً مناسب نیست. نپال، بر پایه اعداد و ارقام تهیه شده در سازمان ملل، چنین می‌نماید که یکی از کمترین نرخ‌های تولید ضایعات جامد شهری را دارد (سرانه نیم کیلوگرم در هر روز)، و انتظار می‌رود که این رقم تا سال ۲۰۲۵ کمترین حد افزایش را داشته باشد (بانک جهانی، ۱۹۹۹). به‌رغم این امر، اپراتور اصلی اولیه، نرخ تولید ضایعات شهرهای بسیار توسعه‌یافته «کشورهای شمال» را برای آن مطرح و پیشنهاد کرد - و البته شورای شهر نیز آن را پذیرفت. بنابراین، یکی از آموزه‌ها یا درس‌های ساده‌ای که می‌توان از مورد بیراتناگار فرا گرفت، به فقدان دوام‌پذیری یا ماندگاری طرح پیشنهادی دارای فناوری‌های بسیار پیشرفته و همچنین سطوح سرمایه‌گذاری پیشنهاد شده از خارج از کشور، مربوط می‌شود. اپراتور ملی می‌بایست فوراً طرح پیشنهادی مذکور را اصلاح می‌کرد تا بتواند راه‌حل‌های مناسب‌تری را برای محل دفن زباله‌ها و ضایعات دربرگیرد، و دستگاه‌های هم‌فشر یا کم‌حجم‌کننده ضایعات نیز باید جای‌شان را به یک‌کشی‌های تراکتوری ساده می‌دادند، و محفظه‌های مخصوص زباله‌های خانوارها ساده‌تر می‌شد. شناخت و آگاهی از اینکه چه چیز از لحاظ مالی و فنی (تکنیکی) می‌تواند در بافتار و شرایط نپال دوام‌پذیر باشد، عنصری بس حیاتی و عمده در پایداری اقدامات نوآورانه و پیشگامانه بوده است.

مورد بیراتناگار در عین حال نشان‌دهنده آن است که ظرفیت و استعداد اپراتورهای بخش خصوصی در رده ملی، می‌تواند محدود باشد. در این میان، نه شهرداری تجربه‌ای در اداره کردن برنامه مدیریت یکپارچه و منسجم ضایعات جامد داشت، و نه اپراتور. این هر دو گروه می‌بایست از تجربه و آزمون سامانه‌ها و روال‌های کاری، درس بیاموزند. کاستی ظرفیتی اصلی درواقع مربوط می‌شد به مذاکره و تدوین و تنظیم قرارداد، تجزیه و تحلیل فنی فعالیت‌های مدیریت ضایعات، تجزیه و تحلیل مالی و مدیریت آن، اقدامات درهم‌آمیخته و یکپارچه و منسجم‌شده در مدیریت ضایعات، روندهای مشاوره‌ای عمومی، سامانه‌های جایگزین برای مدیریت ضایعات، نقش سازمان‌های غیردولتی یا NGO ها و تشکیلات و سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها)، و همچنین شرکت جستن اجتماع محلی در فعالیت‌ها و اقدامات مرتبط با دفع ضایعات.

حاصل امر اینکه، شهردار بیراتناگار چنین استدلال می‌کند که حیطه و گستره فعلی و درونمایه کنونی شراکت احتمالاً محدود است به میان‌مدت و درازمدت. وی مطرح می‌سازد که اپراتورهای ملی دارای منابع و ظرفیت و استعداد فنی لازم برای تقبل و تصدی تمام فعالیت‌های مرتبط با دفع ضایعات، که شهر به آن نیاز دارد، نیستند. به هر حال، در مورد امور مربوط به خدمات موجود، گفتنی است که پرسش و تردیدهایی هم درباره ظرفیت اپراتور برای تکرار چندباره فعالیت‌های نوآورانه و پیشگامانه و همچنین افزایش عمیق و جدی مقیاس فعالیت‌ها، مطرح است. به‌ویژه و به‌طور مشخص، ماهیت خلق‌الساعه بودن فعالیت‌ها و اینکه درواقع چنانچه چاره‌هایی موقتی و سرحده می‌نمایند (در طرح پیشنهادی برای اجاره کردن محوطه‌ای به منظور ایجاد کارخانه کمپوست، از یکی از دوستان، چنین چیزی دیده شده است) و توجه شخصی مدیرکل به هر یک از جنبه‌ها و وجوه فعالیت مورد بحث، این را پیش رو می‌نهد که پوشش‌دهی گسترده‌تر و عمده و همچنین تکرارهای مجدد این فعالیت‌ها، بدون روش‌مند کردن و ساماندهی هر چه بیشتر، چه‌بسا دست‌یافتنی نخواهد بود.

در عین حال که اپراتور مذکور تبخری در کار برای اقشار فقیر و ابعاد گوناگون کاهش فقر و محرومیت ندارد، باید توجه داشت که میزان و مقیاس فعالیت‌هایش این توان را به آن [شرکت، مؤسسه یا جز اینها] داده است تا در هر کجا که سود و منفعت بالقوه‌ای برای کارهایش ببیند، دست به اقدامات ابتکاری و نوآورانه خلق‌الساعه و موقتی و کوچک‌مقیاس بزند. توانایی آن [اپراتور] در اتخاذ فرایندهایی نو و دخالت دادن کنشگران جدید، درواقع بُعد ویژه‌ای است از شیوه‌ای که - ولو کوچک هم که باشد- همین نوآوری به‌وجود آورده است. نخستین حیطه‌ای در مورد اقشار تهی‌دست که بدان پرداخته می‌شود، اوضاع و شرایط اشتغال افراد است (در اینجا منظور افراد تهی‌دست است). در بسیاری از شراکت‌ها، یکی از فواید عمده‌ای که عاید بخش خصوصی می‌شود، توانایی ترفیع دادن و حفظ و پایداری اقدامات یا فعالیت‌های کاری بهتر است. در عین حال که ممکن است این بحث و استدلال مطرح گردد که اوضاع و شرایط، از اوضاع امور شهرداری بدتر نیست، لیکن این را هم باید توجه داشت که اپراتور بخش خصوصی ملی هیچ‌گونه ترغیب و یا هیچ حس‌الزام و اجباری برای بهبود و ارتقای شرایط و قرارهای بهداشتی و ایمنی کارگران نداشته است.

ترتیبات شراکت درواقع آرایه‌بندی پیچیده‌ای است، مملو از فعالیت‌های نامعمول و نادر. با این حال و به‌رغم اینها، شهردار گزارش می‌کند که اکثریت اعضای شورا کاملاً از اجرا و انجام شراکت خشنود و راضی‌اند، و شورا علاقه‌مند و خواهان اقدامات مبتکرانه بدی بخش خصوصی در خدمات‌رسانی است. گو اینکه از منظر اهداف، به احتمال قوی مسائل و معضلاتی اساسی از برخی از نوآوری‌های مربوط به ضایعات جامد، که تصمیم‌گیران شهرداری به آنها نپرداخته و نظر نداشته‌اند، سر بخوابد آورد. اول از همه اینکه شراکت، با این اوضاع و شرایط فعلی، برای گرداننده یا اپراتور مسلماً دوام‌پذیر، ماندنی و پایدار نخواهد بود.

منبع: پلامر و اسلینتر، ۲۰۰۱

در آفریقای جنوبی، همکاری میان شرکت ساختمانی ملی G5 و اوندئو لیونز، منجر به شکل‌گیری یکی از سوابق موفقیت‌آمیز ملی و بین‌المللی شد. شریک ملی، با خود مشروعیتی بومی به همراه می‌آورد که امکان تعامل شریک را با دولت فراهم می‌سازد، که این خود، هم حکم یکی از مؤلفه‌ها و عناصر سازنده را دارد و هم حکم نوعی کسب‌وکار را. افزون بر این، می‌تواند به شکل‌گیری اعتماد و اطمینان بیشتر از سوی دولت، مبنی بر اینکه چنین شراکتی جدی است منتهی شود، چرا که کسب‌وکار ملی، نسبت بیشتری از کار خود را در داخل کشور نگاه می‌دارد، و آن‌گاه از عدم اجرا به شدت تحت تأثیر قرار خواهد گرفت.

درگیر شدن و مداخله در شراکت‌های غیراستثمارگرانه^(۸) مشخصاً به سود کسب‌وکارهای ملی است. چنین شراکت‌هایی نه تنها پول‌ساز و پرمفعت‌اند (و ریسک‌هایی در آنها بروز می‌یابند که برای کسب‌وکارهای بین‌المللی به هر حال پذیرفتنی‌اند)، بلکه گذار از مدیریت فوت و فن و همچنین فناوری زیست‌محیطی می‌تواند در فراهم آوردن کسب‌وکار ملی برای فعالیت‌های مستقل در هر جای دیگر، بس ارزشمند و پربها باشد. دولت‌ها معمولاً چنین مزایایی را محکم حفظ می‌کنند، و با پویایی هر چه بیشتر به تشویق و ترویج ائتلاف‌هایی می‌پردازند که دربرگیرنده شرکت‌های ملی، به مثابه راهبردی برای ظرفیت‌سازی در بخش‌های مختلف تجارت یا کسب‌وکار ملی‌شان باشد.

□ ویژگی‌های تأمین‌کنندگان خرده‌پا (کوچک‌مقیاس) و غیررسمی خدمات

در بسیاری از قسمت‌های جهان، تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل (SSIPها)، و آنهایی که در بخش غیررسمی به کار می‌پردازند، از دیرباز تأمین‌کننده‌های آب و خدمات دفع ضایعات برای بخش‌های عمده‌ای از جمعیت‌های شهری بوده‌اند.^(۹) در این میان شهرداری‌ها، دست‌کم به شکلی تلویحی، به آن دسته از خدماتی تکیه کرده‌اند که این گروه در بخش خصوصی آن را فراهم ساخته‌اند، ولو تأمین آب با تانکر بوده باشد (ن.ک. پیرابند ۸-۶)، خدمات زهکشی بهداشتی به شیوه چرخ‌دستی‌ها یا واگن‌های مکشی یا مغنی‌ها و یا تمیزکنندگان توالت‌ها به صورت دستی، یا خدمات دفع ضایعات جامد از طریق رفتگران بومی و وسایل نقلیه کوچک مخصوص جمع‌آوری زباله (ن.ک. پیرابند ۹-۶). شهرداری‌ها به رغم این نقش پراهمیت‌شان، کار چندان برای تأثیر نهادن بر گسترش و توسعه این گونه فعالیت‌ها، چه خوب و چه بد، انجام نداده‌اند. این تأمین‌کنندگان مستقل، از یک سو شکاف‌های موجود در حیطه فراهم‌سازی خدمات مربوط به شهرداری را پر می‌کنند، و خدمات‌شان نیز مورد نیاز و ضروری است. از سوی دیگر، موضوع این است که همین‌ها به فراموشی سپرده و نادیده گرفته شده‌اند. غیررسمی بودن‌شان، تفاوت‌های گسترده و فاحش در استانداردهای خدماتی که ارائه می‌کنند، قید و بندهای موجود در زمینه سامان‌دهی این کار، و این واقعیت که آنها عموماً به سکونتگاه‌های حاشیه‌ای از لحاظ سیاسی و چه‌بسا غیرقانونی خدمات‌رسانی می‌کنند، خود بدین معناست که نادیده انگاشتن حضور آنها، گویی آسان‌تر از کار با آنان در امر تأمین خدمات است.

با توجه به بحث و گفت‌وگوهای بخش خصوصی، شایان توجه است که تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل ده‌ها سال است که خدماتی کاملاً خصوصی را به تعداد بسیار زیادی از خانوارها، ارائه می‌کنند. البته به هر حال ما به ندرت شاهد توافقی شراکتی بوده‌ایم که در آن کارگزار شهرداری (یا از این قبیل) مسئول خدمات شهری باشد، و به ندرت هم می‌بینیم که شناخت و تشخیص رسمی از نقشی که تأمین‌کنندگان مستقل در داخل شهر برعهده دارند، وجود داشته باشد. برخلاف توجه فزاینده‌ای که به کارگران و زحمت‌کشان شهرداری می‌شود - که از موضوعات بسیار مورد توجه در تدوین و تنظیم شراکت‌های عمومی-خصوصی به‌شمار می‌آید - تأثیرات دخالت بخش خصوصی رسمی بر تأمین‌کنندگان مستقل، موضوعی است که به ندرت به آن پرداخته شده است. برعکس، غالباً سرمایه‌گذاری‌های تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل، بی‌هیچ پرداخت خسارتی، به دست دارندگان امتیاز رسمی تازه به کار گمارده مصادره می‌شود (ن.ک. پیرابند ۱۱-۷ که وضعیت aguateros در پاراگوئه را به تصویر می‌کشد).

در بسیاری از موارد، نقش مهمی که تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل در شهرهای در حال توسعه در فشار برای جذب سرمایه‌گذاری پولی و مهارت‌های مدیریتی دارند، که اپراتورهای بزرگ‌مقیاس و قراردادهای درازمدت با خود به همراه می‌آورند، نادیده گرفته شده است.

پیرایند ۸-۶ خدمت‌رسانی تانکر آب در مناطق پیراشهری

لیما، پرو

مشارکت فراهم‌کنندگان مستقل کوچک‌مقیاس، به همراه برنامه موفق انگیزش اجتماع محلی در مناطق پیرامونی لیما^۱، موجب ارتقای عمیق و جدی در کیفیت، کمیت و قابلیت اتکا و اطمینان به آب‌رسانی برای ساکنان تهی‌دست سکونتگاه‌های غیررسمی شد.

در اواخر دهه ۸۰ میلادی، خانوارهای فقیر در شهرداری ویلا ماریا دل تریونفو^۲، آب را از تانکرهایی تهیه می‌کردند که کارشان فراهم ساختن غیررسمی آب برای نیازهای ضروری سکونتگاه‌های به سرعت رو به گسترش دامنه تپه در مناطق دورافتاده برون‌شهری بود. تنها گزینه ممکن برای ساکنان، این بود که آب تصفیه نشده را به قیمت‌های گزاف، از تانکرهای توزیع آب خریداری کنند. سکونتگاه‌ها مملو بود از بیماری‌های ناشی از آب کثیف - و مدفوع - و همچنین ناراحتی‌های پوستی به خاطر کیفیت نازل آب و اوضاع خشک و بی‌باران. در سال ۱۹۹۰ شیوع بیماری فراگیر وبا، دولت را به اقدامات فوری در این زمینه واداشت و در پی آن توافقی برای ارسال کمک‌های مالی اتحادیه اروپا^۳ یا Eu (بخش اسپانیایی)، در برنامه تأمین آب آشامیدنی صورت گرفت. این برنامه متشکل از شماری بهبودبخشی‌های کالبدی، و همچنین مؤلفه‌های توسعه نهادی و اجتماعی بود.

نواورانه‌ترین ویژگی برنامه مذکور، ایجاد شراکتی سه‌بخشی با دخالت شهرداری، اجتماع‌های محلی، و رانندگان تانکرهای آب در بخش خصوصی بود. تصمیم مبتنی بر به حساب آوردن تأمین‌کنندگان خرده‌پای استعمارگر، بر طبق این تشخیص بود که ناوگان این تانکرهای خلق‌الساعه به هر حال بازنمودی از بخشی از دارایی‌های موجود به شمار می‌آمدند و نه تعهد و مسئولیتی که باید از بین برده می‌شد. بنابراین، طراحی برنامه مورد بحث برای آب سالم، از لحاظ راهبردی، این فراهم‌کنندگان خرده‌پای آب را نیز به مثابه حلقه واسط حیاتی و مهمی در این ترتیبات، دربرمی‌گرفت. آن‌گاه تلاش‌هایی به‌منظور سامان‌دهی به کیفیت و قیمت آب، با هدف ایجاد اطمینان از منصفانه بودن و نیز پایداری سامانه مذکور، صورت گرفت.

چهارم مهم‌ترین گام در این فرایند، رسمی‌سازی تهیه تانکر آب، از طریق ثبت آن به‌عنوان کسب‌وکاری کوچک و تشکیل انجمن رانندگان تانکر بود. این سامانه جدید مستلزم آن بود که رانندگان تانکر، آب را از یکی از چهار تلمبه‌خانه رسمی فراهم آمده به وسیله «شرکت زهکشی بهداشتی فاضلاب و آب آشامیدنی لیما»^۴ (SEDAPAL) تهیه کنند. هر چند که این آب از لحاظ کمیت و مقدار، گاه ناکافی بود، لیکن همان کیفیت آب تصفیه‌شده شبکه شهری را داشت. رانندگان تانکر، پول آب را به ازای کاربرد هر تانکر می‌پردازند. تانکرها تحت قرارداد سالیانه «کمیته حراست شهروندی برای آب آشامیدنی در پرو»^۵ (یا COVAAP) قرار دارند (که سازمان‌ها و تشکیلات مدیریت اجتماع محلی به‌شمار می‌آیند)، که به طور منظم آب را برای منابع ویژه ذخیره آب، که به‌عنوان بخشی از امکانات ذخیره‌سازی برپا شده‌اند، و براساس آن شبکه کوچک مستقلی نیز شکل گرفته است، تأمین می‌کنند. رانندگان تانکر منبع توافق شده ثابتی را که مورد پذیرش اجتماعی محلی است و مقرر شده شهرداری، به ازای این کار دریافت می‌دارند.

این قبیل بنگاه‌های کوچک، بس متفاوت‌اند. برخی‌شان دارای یک مالک - راننده‌اند؛ و برخی دیگر کاسب‌کاران محلی‌اند با ۵ الی ۱۰ تانکر، که ۱۰ تا ۲۰ کارگر را در اشتغال خود دارند. آنان به ازای هر وسیله نقلیه از ۶۰۰۰ تا ۹۰۰۰ دلار آمریکا سرمایه‌گذاری کرده‌اند. این کسب‌وکارها به‌منظور اطمینان از تداوم کار، از تانکرهای‌شان به طور منظم مراقبت و به آنها رسیدگی می‌کنند (گو اینکه دغدغه‌هایی هم در زمینه استانداردهای بهداشتی به هر حال وجود دارد). نظارت بر خدمات مذکور در رده شهر، راه هیئت مدیره سلامت زیست‌محیطی^۶ (DIGESA) در وزارتخانه ملی بر عهده دارد، که بر کیفیت آب‌رسانی تلمبه‌خانه‌ها و همچنین شرایط تانکرها نظارت می‌کند، و صادرکننده اجازه و اختیار حمل‌ونقل آب نیز هست. در رده محلی، شهرداری‌ها به سامان‌دهی و نظارت بر خدمات می‌پردازند.

بنگاه‌های تانکرهای آب، که در ابتدای امر برای چند سال در بخش غیررسمی به اجرا درآمدند، بعداً به زیر چتر برنامه سال ۱۹۹۶ رفتند. این امر مستلزم آن بود که آنها در زمره کسب‌وکارهای ثبت شده درآیند و هماهنگ با استانداردهای مقرر شده به‌وسیله برنامه مذکور و همچنین خود شهرداری به کار بپردازند. از ویژگی‌های اصلی این کسب‌وکارها، فقدان ظرفیت و توان مدیریتی و اداری در آنهاست. آنها هیچ‌گاه فرصت و موقعیتی برای ارتقای مهارت‌های‌شان در حسابداری و مدیریت رسمی و تبحرهای فنی نداشته‌اند. نتیجه اینکه آنها به‌طور مشخص فاقد شناخت لازم درباره مسئولیت‌های‌شان در مقام توزیع‌کنندگان آب و همچنین اطلاعات مربوط به مالیات‌بندی و حق‌الزحمه و نظایر اینها هستند.

با آنکه رانندگان تانکرها چنین استدلال می‌کنند که تفاوت چندانی در میزان سودآور بودن‌شان وجود ندارد (و باید مالیات هم بپردازند)، گنجاندن خودشان در زمره کسب‌وکارهای بخش رسمی موجب بهبود دسترسی‌شان به اعتبار و پشتوانه شده، و آنها را قادر به گسترش بودجه کسب‌وکارشان ساخته است. به علاوه، این امکان را نیز برای‌شان فراهم آورده که پایگاه مشتری و صاحب‌کارشان را توسعه بخشند تا دربرگیرنده کسب‌وکارهای بازرگانی هم باشد، و نه فقط کمیته‌های حراست شهروندی برای آب آشامیدنی، در سکونتگاه‌های محلی. آنان در عین حال توانایی اشتغال‌زایی برای کارگران محلی غیرماهر یا نیمه‌ماهر محلی را هم داشته‌اند. آنها چنین استدلال می‌کنند که منفعت اصلی این توافق و ترتیبات برای آنان، مشروعیت‌شان بوده که در وهله نخست در قادر شدن‌شان به خرید آب دارای کیفیت مطلوب از «شرکت آب آشامیدنی و زهکشی بهداشتی فاضلاب لیما» (SEDAPAL)، و سپس اطمینان یافتن از دوام خودشان در مقام فراهم‌آوردن خدمات، بازتاب یافته است.

جدای از سودهای موجود برای این تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل^۷ (SSIP)، مردمان مناطق پیراشهری لیما، نخستین ذی‌نفعان در سود ناشی از اقدام پیشگامانه مذکور بوده‌اند (آن هم در تمامی جنبه‌های آن)، که شراکت با رانندگان تانکرهای آب نیز جزو اینهاست. اکنون خدمات با کیفیت خوبی در اختیار خانوارهای ساکن مناطق حاشیه‌ای لیما قرار می‌گیرد (هم از لحاظ زمین، هم به صورت راه دور، و هم غیررسمی). اکنون دسترسی بیش از ۳۰۰,۰۰۰ نفر به آب آشامیدنی سالم و کافی بهبود یافته است. فرایند توانمندسازی اجتماع محلی از این لحاظ، در پیرایند ۱۵-۶ شرح شده است.

منبع: پلامر و اسلیتر، ۲۰۰۱

1. Lima
2. Villa Maria del Triunfo
4. Sanitation and Potable Water Company of Lima
6. Directorate of Environmental Health

3. European Union
5. Vigilance Committee for Drinking Water (Peru)
7. Small – Scale Independent Provider

به هر حال، چنانچه شهرداری‌ها قرار باشد به شکلی موفق در جهت راهبرد کلی مربوط به فقر و محرومیت به کار بپردازند، ضرورت دارد که نقش‌های مکمل خود را در این کارآفرین‌های کوچک خصوصی به خوبی تشخیص دهند. تجزیه و تحلیل از بُعد فقر و محرومیت و تجزیه و تحلیل فنی خدمات موجود، بدین ترتیب می‌بایست دربردارنده ارزیابی‌ای تفصیلی از نقش موجود و تأثیرات تأمین خدمات کوچک‌مقیاس به شهر و به‌ویژه به اجتماع‌های محلی فقیر آن باشد. شهرداری‌ها با در دست داشتن این اطلاعات، در موقعیت بهتری برای تدبیراندیشی ترتیبات و توافق‌هایی که بر پایه ظرفیت و استعدادهای محلی صورت می‌پذیرند، قرار خواهند گرفت.

پیرایند ۱۰-۶ برخی از انواع و مشخصه‌های تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل را که در خدمات آب‌رسانی و زهکشی فاضلاب و دفع ضایعات جامد در شهرهای در حال توسعه مشغول به کار هستند، به اختصار شرح می‌دهد. آنان مجموعه متنوعی از خدمات مختلف را در بازاری به شدت رقابتی فراهم می‌آورند. در فعالیت‌ها معمولاً گرایش به تمرکز بر فعالیت‌های بخش‌های ثانوی و ثالث به چشم می‌خورد (به استثنای متصدیان و اپراتورهای امور حفر چاه، یا معدود شبکه‌های خصوصی کوچک‌مقیاس)، هم از آن دست که تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل گرایش به کارهای توزیعی و جمع‌آوری در سطح محلی دارند؛ و در اینجا تمایزی روشن و آشکار بین تأمین‌کنندگان خدمات آب، زهکشی فاضلاب، و دفع ضایعات به چشم می‌خورد. به ندرت مشاهده می‌شود که اینها خدمات را در بیش از یک بخش تهیه و عرضه کنند.

کاروکاسبی‌های خرده‌پا یا کوچک‌مقیاس نوعاً کارهایی غیررسمی، مستقل، بخور و نمیر، خودگردان و یا خانوادگی‌اند که بر مبنای روز به روز اداره می‌شوند و خدماتی را فراهم می‌سازند که به سرمایه‌های اندکی نیاز دارد. بیشترشان هم در پاسخ به تقاضا شکل گرفته‌اند؛ اینها باید مشتریان وفادار خاص خود را داشته باشند، تجهیزاتی را که دارند به خوبی حفظ کنند تا بیشترین کارایی را داشته باشند، و به نوآوری و سازگار شدن در کسب و کارشان بپردازند تا بتوانند در بازار رقابتی موجود باقی بمانند.^(۱۰) نتیجه اینکه آنها اغلب از توانایی و تمایل کاربران به پرداخت پول آگاهی دارند، و با ویژگی‌های شرایط محلی نیز آشنا هستند - و می‌دانند که چه چیز می‌تواند مؤثر باشد و چه چیز نه. یکی از ویژگی‌های تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل، البته به استثنای آنهایی که انحصارگری‌های استثمارآمیز دارند، ماهیت پاسخگویی خدمات‌شان به تقاضای موجود است.

شرایط یا اوضاع و احوال موجود، با توجه به زمینه‌ها و بافتارهای مختلف، مشخصاً بس متنوع و متفاوت‌اند، لیکن در مقوله آب‌رسانی، تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل معمولاً در مناطق و محدوده‌های پیراشهری یا حواشی شهرها به کار می‌پردازند. شکل‌گیری و استقرار مناطق مذکور به صورت غیررسمی بوده است و در نتیجه به ندرت بتوان خدمات‌رسانی از طریق شبکه، در آنها سراغ گرفت و یافت. این اجتماع‌های محلی و خانوارهای تهی‌دست به حاشیه رانده شده، نیازمند مقادیر اندکی آب برای مصارف خانگی (و گاه نیز کشت و زرع)‌اند. آنها راه‌هایی را برای پرداخت پول به ازای آن پیدا می‌کنند، و هم‌اکنون به خوبی مشخص شده است که اغلب تمایل به پرداخت پول نیز دارند، یا اینکه می‌بایست مبلغی فزون‌تر از آنچه اقشار غیرتهی‌دست برای تأمین آب می‌پردازند، پرداخت کنند. الگوهای مصرف و همچنین اولویت‌ها و ترجیحات، که مصرف‌کنندگان نشان داده‌اند، بر نیاز و ضرورت انعطاف‌پذیری تأکید دارند، هم از آن دست که راهبردهای معیشتی اقشار فقیر به گونه‌ای می‌بایست در تطابق و هماهنگی درآمدها و مخارج متفاوت، سازگار و با آنها منطبق گردند. تأمین‌کنندگان خرده‌پای خدمات، به مشتریان غیرفقیر ساکن خارج از محدوده یا منطقه شبکه خدماتی و همچنین به اجتماع‌های محلی فقیر واقع در مناطق هسته‌ای یا مرکزی شهرها نیز خدمات‌رسانی می‌کنند. بسیاری از مناطق درونی شهرها، به خاطر ماهیت خارج از بضاعت و استطاعت مالی حاکم بر اوضاع و شرایط آب‌رسانی، غیرقانونی بودن سکونتگاه‌ها، ماهیت حاشیه‌ای زمین، و یا دشواری‌ها و معضلات سیاسی موجود در زمینه دسترسی‌پذیری تأمین شبکه‌ای آب، هیچ‌گونه دسترسی به آب ندارند. در گستره‌ای به

پیرامند ۹-۶ پیشینه و سرگذشت یکی از بنگاه‌های خرد

ضایعات جامد بیلی هاتینگ^۱، افریقای جنوبی

طرح دفع ضایعات جامد بیلی هاتینگ در سال‌های ۹۳-۱۹۹۲ شکل گرفت، یعنی پیش از انتخابات دموکراتیک افریقای جنوبی، و در پی روابط بین یکی از کارآفرینان محلی به نام بیلی هاتینگ (BHA) و دو بانک محلی. هدف‌های این اقدام پیشگامانه عبارت بود از همکاری در ایجاد کسب‌وکارهای خرده‌پا در میان اجتماع‌های محلی سیاه‌پوست در افریقای جنوبی، به‌منظور بهبود بخشی به شرایط زیست‌محیطی اجتماع‌های فقیر محلی، تقویت اجتماع‌های محلی‌ای که به آنها خدمات‌رسانی می‌شد، و در قالبی کلی‌تر، ترغیب و تشویق رشد بخش‌های کاری کوچک و متوسط در افریقای جنوبی. راهبرد تحقق‌پذیری این هدف، بر استقرار کسب‌وکارهای خرده‌پای نوآورانه در ضایعات جامد در آن دسته از اجتماع‌های محلی شهر (پیش‌تر، مناطق برزن و محله‌ای) استوار است، که در غیر این‌صورت، بدون خدمات‌رسانی باقی می‌ماندند. این اقدام پیشگامانه افراد غیرشاغل اما علاقه‌مند را از میان افشار و گروه‌های پیش‌تر محروم و بی‌بهره به همکاری می‌خواند تا به کار به‌منظور ایجاد و شکل‌دهی به کسب‌وکاری ثمربخش و پرمفعت بپردازند.

طرح مورد بحث متکی است به کارآراندازی که به جست‌وجوی ادارات و مقامات مسئول و علاقه‌مند محلی (همچون تایگربرگ^۲ و گریتز آلبرتون^۳)، به‌منظور ورود به توافق شراکتی سه‌گانه، بپردازد. این توافق پیمانکاری، بین کارآراندازی یا تسهیل‌گر (که در ابتدا بیلی هاتینگ یا همان BHA بود، و اکنون تدکور^۴ است)، شهرداری، و همچنین کارآفرین منتخب در زمینه دفع ضایعات جامد است. هدف از ترتیبات و توافق یاد شده همانا فراهم آوردن ساختاری رسمی برای خدمات ضایعات محلی است، که به تأیید و پشتیبانی پیوندی رسمی با یک کارآفرین معین و مقرر شده است. با انتخاب اداره یا مقام مسئول محلی و نیز اجتماع محلی، درواقع کمیته ویژه تعیین دستور جلسه شکل گرفته است (مشکل از رهبران شهروندان محلی، شهرداری، و بیلی هاتینگ). این کمیته عهده‌دار مسئولیت برگزیدن کارآفرین است. نامزدها بدین‌منظور، می‌بایست بیکار یا غیرشاغل باشند، و نیز ساکن اجتماع محلی‌ای که قرار است خدمات‌رسانی به آن انجام گیرد؛ و دیگر اینکه می‌بایست تمایل و توانایی به کارگیری و استخدام نیروی کار محلی را در کسب‌وکار مورد نظر، داشته باشند.

بانک‌های محلی متعهد فراهم ساختن پشتیبانی مالی برای تمامی پروژه‌های تصویب شده‌ای هستند که بیلی هاتینگ (BHA) آنها را راه‌اندازی و تسهیل کرده است. پشتیبانی مالی شامل وام برای ماشین باری، تراکتور یا تریلر و مخزن ذخیره‌ای به گنجایش ۳۰ مترمکعب، و همچنین دیگر تجهیزات و ابزارها یا ماشین‌آلات ضروری است. وظیفه نگهداری و تعمیر و مرمت، برعهده تأمین‌کننده تجهیزات و یا فروشنده یا واسطه‌ای است که مورد تأیید و تصویب بیلی هاتینگ است. خود BHA مسئولیت گزارش‌دهی ماهیانه و تضمین مدیریت مالی درست و دقیق هر یک از این کسب‌وکارهای خرده‌پا و کوچک را برعهده دارد. این امر علاوه بر اینکه دربرگیرنده ضمانت تأمین مالی وام برای دریافت و بازپرداخت موفقیت‌آمیز آن است، در عین حال اطمینان لازم را هم برای اینکه تمام مالیات‌ها، کمک‌ها و مساعدت‌های شخصی، تاوان‌ها و پاداش‌ها، بیمه‌ها و نظایر اینها جداگانه منظور گردیده‌اند و صرفاً به همین منظور به کار رفته‌اند، به وجود می‌آورد.

کارآفرین، به دنبال عرضه‌ای رقابتی، قراردادی را با شهرداری به امضا می‌رساند مبنی بر تقبل و تعهد فراهم ساختن خدمات لازم در منطقه و محدوده‌ای معین و تعریف شده، و شهرداری نیز ماهیانه مبلغی را مستقیماً به اپراتور می‌پردازد. شهرداری مسئولیت خدمات و جمع‌آوری مبالغ پرداختی ساکنان در ازای خدمات مذکور را حفظ می‌کند. مدت زمان قرارداد خدماتی به‌طور معمول پنج سال است. قرارداد مورد بحث عرضه‌کننده استانداردهای اجرایی دقیق و مشخص با نشان دادن رؤس کلی خدماتی است که باید فراهم آیند، و از جمله اینکه کارآفرین منتخب، یک بار در هفته تمامی ضایعات بر جای‌مانده در مخازن مختص ضایعات را از تمامی نقاط در محدوده در نظر گرفته شده برای این کار، جمع‌آوری خواهد کرد؛ به تهیه خدمات زباله برچینی و پاک‌کنی اقدام خواهد کرد؛ به رفت و روب و برداشتن تمامی نخاله‌ها یا واریزهای ساختمانی و شن و ماسه از سطح راه‌ها و کوچه‌راه‌ها، باریک‌راه‌ها، پیاده‌روها و نظایر اینها خواهد پرداخت؛ و دیگر اینکه کارآفرین منتخب می‌بایست کیسه‌های ضایعاتی را بدون مخازن جمع‌آوری کند و تحویل دهد. کمیته‌های رابط مسئول نظارت بر اجرا شامل نمایندگان شهرداری، BHA (اکنون تدکور)، کارآفرینان و تبادل نظرهای توسعه اجتماع محلی، و به همین ترتیب کمیته‌هایی است که نقش معینی برای آنها در روند خدمات‌رسانی در نظر گرفته شده است.

بیلی هاتینگ یا همان BHA، به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه کارآفرینان دارای ظرفیت و توان لازم برای انجام تمامی وظایفی که برعهده‌شان گذاشته شده است هستند، خدمات لازم را در زمینه توسعه و تعلیم و تربیت آنان فراهم می‌سازد، و پیش‌تر نیز در گذشته، آموزش‌های ضروری در امور فنی و مالی را در اختیار آنان قرار داده است. این ظرفیت‌سازی درواقع مرحله‌ای حیاتی در کل این فرایند به‌شمار می‌آید، به گونه‌ای که مهارت را در مدیریت کسب‌وکار، مدیریت کارکنان (مدیریت پرسنلی)، روابط صنعتی، و همچنین مدیریت ضایعات و حمل‌ونقل، بهبود و ارتقا می‌بخشد. این تعلیم آموزشی و پرورشی به‌منظور تناسب بخشیدن و سازگاری ماهیت عملکردهای اجرایی کسب‌وکارهای کوچک، شکل گرفته و ایجاد شده است.

تمامی ذی‌نفع‌ها و ذی‌سهم‌ها - اجتماع‌های محلی، مقامات مسئول شورا، کارآفرینان، اتحادیه‌های تجاری و بانک‌های تأمین مالی - موجب شکل‌گیری پس‌خوراند و نتیجه مثبتی برای این اقدامات پیشگامانه شده‌اند. در کایه‌لیتشا^۵ (در حوالی کیپ تاون^۶)، پیش از آنکه شورای تایگربرگ این اقدامات پیشگامانه را عرضه کند، فقدان جمع‌آوری خانه به خانه و انتقال مکرر ضایعات و زباله‌ها از مخازن عمومی ضایعات^۷، که این خود با زباله‌ریزی‌های غیرقانونی و اجتماع‌های محلی و کارگران بی‌علاقه و بی‌تفاوت درآمیخته بود، شرایط زیست‌محیطی بسیار ناخوشایند و نازلی را دامن زد. در همان حال، هزینه خدمات بسیار سطح پایین و حقیرانه، به ۰/۳۰ دلار آمریکا به ازای هر سرویس در ماه می‌رسید، که این رقم به ۰/۱۸ دلار آمریکا کاهش پیدا کرده است. از زمان راه‌اندازی این طرح خرده‌کسب‌وکارها بدین سو، اوضاع موجود بهبودی ریشه‌ای و اساسی یافته است، خدمات درخور اعتماد شده‌اند، اجتماع‌های محلی در پشتیبانی از محله‌های پاکیزه به کار می‌پردازند، ساکنان احساس غرور می‌کنند که مردم را به خانه‌های خود دعوت کنند، مکان‌هایی که دیگر حکم خرابه و زباله‌دانی را داشتند اکنون به ایستگاه تاکسی یا پارک تبدیل شده‌اند، مردمانی [بیکار و بدون شغل] که از طریق برنامه پیشگامانه و نوآورانه مورد بحث توانسته‌اند کار پیدا کنند و به استخدام درآیند هم‌اکنون توانمند گشته‌اند و دیگر امکان کسب درآمد مکفی برای خانوارهای‌شان را دارند. موفقیت این طرح دامنه گسترده‌تری یافته و تعدادی از [دیگر] شوراها و انجمن‌ها نیز وارد طرح مذکور شده‌اند، و این خود بدان معناست که کسب‌وکارهای کوچک و یا بنگاه‌های خرد فراوانی در زمینه دفع ضایعات جامد برپا شده و استقرار یافته‌اند.

منبع: مصاحبه‌های شخصی با تدکور، سیندانه، ۲۰۰۰

1. Billy Hattingh
5. Steering committee

2. Tygerberg
6. Khayelitsha

3. Greater Alberton
7. Cape Town

4. Tedcor
8. communal skips

وسعت شهرهای امریکای لاتین، آسیا و افریقا شواهد حاکی از آن‌اند که ISP^۱ها (تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات)، بازاری رقابتی را در توزیع آب برای اقشار فقیر به وجود آورده‌اند، و کارشان هم‌سو و موازی - لیکن به ندرت به شکل همکاری- با اپراتورهای تک‌قطبی و انحصاری، و بزرگ‌مقیاس بخش خصوصی یا عمومی در زمینه آب‌رسانی است.

در کشورهای موسوم به «جنوبی»، سطوح خدمات زهکشی بهداشتی فاضلاب، تفاوت عمیق و فاحشی با یکدیگر دارند. حتی در افریقا، شبکه‌های وسیع و پهن‌آور شهرهای جنوب افریقا، نظیر آنچه که در زیمبابوه می‌توان یافت، تضادی فاحش با شرق افریقا دارد، که در آن بیشتر شهرها اصولاً فاقد شبکه فاضلاب‌اند. برای اکثریت غالب شهروندان فقیر، دسترسی به خدمات پاکیزه و کارآمد زهکشی بهداشتی فاضلاب کاملاً محدود است (معمولاً هم محدودتر از آب)، و تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل (SSIPها) درواقع پرکنندگان خلأها یا شکاف‌های موجود در این فراهم‌سازی‌اند. همان‌گونه که در دفع ضایعات جامد نیز مشاهده می‌شود، کارگران خدمات زهکشی فاضلاب (که وقتی به استخدام دولت درمی‌آیند، «کارگران حفاظت و نیکداشت» نامیده می‌شوند)، خودشان معمولاً بسیار فقیر و تهی‌دست‌اند؛ و باری‌های مکش و تخلیه را برای پاک‌سازی انباره‌های فاضلاب (سپتیک تانک‌ها) راه می‌اندازند، یا به منظور تخلیه لای و لجن‌ها خودشان مستراح عمومی را به صورت دستی تمیز و پاک‌سازی می‌کنند. دستمزدهای این قبیل کارها بسیار ناچیز است و شغل‌شان بسیار پست و نازل، و بس زیان‌آور برای سلامت آنان. برخی دیگر از کارآفرینان به تأسیس امکاناتی چون توالت‌ها یا دوش و حمام‌های عمومی اقدام کرده‌اند، که جدای از فراهم‌سازی نوعی از خدمات برای عموم مردم و جمعیت، امکان تسهیلات جایگزین سالمی را نیز برای زنان و دخترانی فراهم آورده‌اند که در غیر این صورت، شیوه معهودشان چمباتمه زدن‌های شبانگاهی در مناطق ناامن مجاور بود و بس.

خدمات دفع ضایعات جامدی که تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل فراهم می‌آورند، شامل رفت‌ووروب، جمع‌آوری خانه به خانه از دم درها، جمع‌آوری منطقه‌ای با گاری دستی، خرت و پرت جمع‌کنی، بازیافت و نظایر اینهاست. اقشار تهی‌دست این خدمات را اغلب برای اقشار غیرفقیر یا کسانی که وضع مالی بهتری دارند، و مایل‌اند با پرداخت مبلغ ناچیزی این خدمات را به دست آورند و خودشان از عهده‌گیری‌اش بپرهیزند، فراهم می‌سازند. شواهد به دست آمده در حیدرآباد و بنگلور^۲ در هندوستان در مورد سازمان‌ها و تشکیلات مبتنی بر اجتماع‌های محلی (CBOها) که ترتیبات لازم را برای سرپرستان خانوارهای تهی‌دست در زمینه جمع‌آوری ضایعات می‌دهند، نشان از وجود تقاضا برای خدمات دفع ضایعات جامد در سطح کوچه- پس‌کوچه‌ها دارد، و در عین حال نشان می‌دهد که می‌توان سازوکارهایی را برای پرداخت وجه به ازای این کار، اندیشید. در هر یک از موارد، چنین بوده است که سرپرستان خانوارها مبلغ ماهیانه ولو اندکی را در ازای خدمات یاد شده، به جمع‌آوری‌کنندگان ضایعات پرداخت کرده‌اند.

شواهد نشان از آن دارند که عوامل چندی، که ارتباطی تنگاتنگ با غیررسمی بودن وضعیت تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل دارند، مانع از گنجانده شدن و به حساب آمدن اینان در توافقات شرکاتی‌ای که باعث و بانی آن دولت است، می‌شوند. عوامل یاد شده از جمله اینها هستند:

- به حساب نیامدن تأمین‌کنندگان خرده‌پا و مستقل خدمات به مثابه و در مقام ذی‌سهم، در رویکرد راهبردی به مقوله شراکت؛
- فقدان پیش‌بینی قانونی برای تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل، حتی در زمینه و بستر خط‌مشی‌هایی که مشارکت‌جویی بخش خصوصی را ترویج می‌کنند؛
- انگیزه رسمیت و اعتبار بخشیدن به فعالیت کسب‌وکار، که می‌تواند گردانندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پا را تحت فشار مالی قرار دهد (چنانچه نظام‌های مالیاتی دارای سوگیری و تورش باشند و حمایت مدیریتی مالی را که برای تقبل و عهده‌دار شدن تجارت آنان در بخش رسمی ضروری است، با خود به همراه نداشته باشند)؛

۱. توضیح: آن‌گونه که از یکی از زیرعنوان‌های این بخش برمی‌آید، این سَرنام، کوتاه‌نوشت «تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات» یا informal service providers است؛ لیکن عجیب است که این کتاب، با این همه دقت گاه وسواس‌گونه‌اش، در هیچ جا به شرح این کوتاه‌نوشت اشاره نکرده است! (م.)

2. Bangalore

پیرایند ۱۰-۶ شرحی مختصر دربارهٔ تأمین‌کنندگان مستقل خدمات

تأمین‌کنندگان مستقل خدمات چه کسانی هستند؟	فوایدی که برای اقشار فقیر متصور است	محدودیت‌ها یا قید و بندهای شراکت‌های عمومی - خصوصی
خدمات آب‌رسانی	• پر کردن خلأ موجود، که تأمین‌کنندگان رسمی به‌وجود آورده‌اند. • انعطاف‌پذیری و سازگاری با شرایط بومی • رویکردهای فنی (تکنیکی) مناسب با اجتماع محلی و مکان مورد نظر • گزینه‌های اقتصادی مناسب با اجتماع محلی و مکان مورد نظر • اشتغالی که خاستگاه آن اجتماع محلی است • باقی‌ماندن پول خدمات، در همان نزدیکی اجتماع محلی • ارتقای استعداد کارآفرینی بومی	• عدم قطعیت قانونی • عدم تشخیص و شناخت کمک‌ها و مساعدت‌های آنان • خطر غصب و مصادرهٔ سرمایه‌گذاری اینان، به دست دارندگان امتیاز رسمی • سازمان‌نیافتگی آنان به‌طور معمول، که خود به معنای برقراری روابط متعدد است (و نه فقط رابطه‌ای واحد با شرکتی بزرگ‌تر)، که حتماً باید مدیریت شوند.
خدمات: مکشی فاضلاب	• انعطاف‌پذیری و سازگاری با شرایط بومی • رویکردهای فنی مناسب با اجتماع محلی و مکان مورد نظر • گزینه‌های اقتصادی مناسب با اجتماع محلی و مکان مورد نظر • اشتغالی که خاستگاه آن اجتماع محلی است • باقی‌ماندن پول خدمات، در همان نزدیکی اجتماع محلی • ارتقای استعداد کارآفرینی بومی	• سرمایه‌گذاری پرمخاطره، به‌ویژه چنانچه قرار باشد اپراتورهای خصوصی بزرگ‌مقیاس، جای آنها را در بازار بگیرند • عدم قطعیت قانونی • فقدان تشخیص و شناخت • شرایط کاری زیان‌بخش برای سلامت • سازمان‌نیافتگی آنان به‌طور معمول، که خود به معنای برقراری روابط متعددی است (و نه فقط رابطه‌ای واحد با شرکتی بزرگ‌تر)، که حتماً باید مدیریت شوند.
خدمات ضایعات جامد	• ارائه خدمات به مناطقی که نمی‌توان به شیوه‌های معمول و متداول در کل شهر به آنها خدمات‌رسانی کرد • مقرون‌به‌صرفه بودن • استطاعت‌پذیری (در حد توان مالی) • اشتغالی که خاستگاه آن، اجتماع محلی است • باقی‌ماندن پول خدمات، در همان نزدیکی اجتماع محلی • ارتقای استعداد کارآفرینی بومی	• غالباً درنیامیختن یا یکپارچه نشدن با سیستم کل شهر • غالباً دچار بودن به فقدان دسترسی به اعتبارهای خرد (و مساعدت‌های فنی) • سازمان‌نیافتگی آنان به‌طور معمول، که خود به معنای برقراری روابط متعددی است (و نه فقط رابطه‌ای واحد با شرکتی بزرگ‌تر)، که حتماً باید مدیریت شوند.

- عدم دسترسی به اعتبار یا شالوده مالی سالم و درست؛
- هراس از اینکه کوشش‌های آنان در آینده، مصادره یا غضب گردد؛
- فقدان ظرفیت یا توان در خاستگاه و شالوده مشتریان آنها (همچون سطح اندک آگاهی و سواد، بیکاری یا عدم اشتغال و فقدان سلامت جسمانی و توانمندی) که مشتریان یا مخاطبان آنها را در برابر بحران، آسیب‌پذیر می‌سازد؛
- فقدان زمین استیجاری در مناطقی که تحت خدمات‌رسانی تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل قرار دارند، و این خود بدان معناست که نوع خدماتی که آنان فراهم می‌سازند، محدود است؛
- عدم هماهنگی میان تأمین‌کنندگان خرده‌پا و مستقل خدمات، در پرداختن به کمبودها؛
- فقدان سازمان و یا تشکیلاتی برای تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل، که بتواند به شکلی کارآمد به تعامل با پایگاه‌های بزرگ مقیاس بپردازد؛ و
- فقدان مهارت‌های لازم برای مدیریت کسب‌وکار.

تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل، به‌رغم این قیود دست‌وپاگیر، فواید عینی و مشخصی برای شهرها و همچنین اجتماع‌های تهی‌دست محلی به همراه می‌آورند. به‌عنوان مثال، فواید اشاره شده نوعاً عبارت‌اند از:

- رسیدگی به خانوارهایی که تأمین‌کنندگان رسمی خدمات نتوانسته‌اند به آنها رسیدگی کنند؛
- رسیدگی به مناطق حاشیه‌ای کالبدی (همچون زمین‌های باتلاقی یا مرداب‌مانند، دامنه‌های پرشیب تپه‌ای و جز اینها) که به خاطر محدودیت‌ها یا قید و بندهای فنی زیرساخت شبکه و / یا فقدان زمین استیجاری و نظایر اینها، خدمات‌رسانی از طریق شبکه یا تأمین‌کنندگان رسمی خدمات به مناطق مذکور امکان‌پذیر نیست.
- انعطاف‌پذیر بودن و اینکه می‌توانند، چه به‌صورت انفرادی و چه از طریق نیروهای بازار، نوع خدماتی را که مشتریان به آن نیاز دارند و تقاضا می‌کنند (و استطاعت مالی آن را هم دارند) فراهم آورند؛
- سازگاری و انطباق با اوضاع و احوال دگرگون‌شونده، به‌منظور تضمین سود؛
- داشتن آگاهی ویژه از محدودیت‌ها یا الزام‌ها و قیود ناشی از شرایط بومی و اجتماع‌های محلی موجود؛ و
- غالباً ثمربخش و سودمند بودن، به‌واسطه تراکم بسیار زیاد سکونتگاه‌ها.^(۱۱)

شایان اهمیت است مقامات مسئول شهرداری‌ها توجه داشته باشند که تأمین‌کنندگان خرده‌پا و مستقل خدمات، به خودی خود تا به‌حال در فراهم‌سازی و تدارک خدمات برای شهرهای‌شان نقش داشته‌اند. تأمین‌کنندگان خرده‌پایی که درواقع خلأهای خدماتی موجود را پر می‌کنند، البته در هر کجا که این کار شکلی استثمارگرانه به خود نگرفته باشد، منبعی عمده و پراهمیت را عرضه می‌دارند که بسا اوقات نیازهای متفاوت و ناهمسان مصرف‌کنندگان تهی‌دست را برآورده می‌سازند. اصلاحات بخشی یا مقطعی متمرکز بر افزایش مداخله بخش خصوصی می‌بایست این را تشخیص دهند که تأمین‌کنندگان خرده‌پا یا کوچک‌مقیاس، مؤلفه‌ای عمده و اساسی از این بخش به‌شمار می‌آیند. راهبردهای ایجاد شده برای شراکت‌های خدماتی می‌بایست از طریق رویکردهای مشخص و مشروح، در نظر بگیرند که چگونه تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل را می‌توان در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت وارد شراکت کرد، و دیگر اینکه شراکت‌های رسمی و غیررسمی بین این شرکا را، به همراه تأثیراتی که این دگرگونی می‌تواند بر اقشار تهی‌دست بر جا نهد، مد نظر قرار دهند. شناخت اینکه تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل چه چیزی را تدارک می‌بینند و فراهم می‌سازند، و نیز چرایی یا علت این امر، نقطه اصلی شروع است. فراتر از راهبردهای زمانی، ممکن است تعریف سازوکارهایی هم به‌منظور مساعدت به این تأمین‌کنندگان خدمات و همراهی با آنان برای یافتن حوزه‌های تازه اشتغال یا بهبود و ارتقای کسب‌وکار آنان، خواه از طریق آموزش دادن مهارت‌ها، اقدامات درآمدزایی و یا تکوین و ایجاد رویکردهایی جایگزین، ضرورت یابد.

پیرایند ۱۱-۶ نقش‌های یکی از سازمان‌های غیردولتی (NGO) در شراکت

در خدمات آبرسانی و زهکشی فاضلاب

افریقای جنوبی

مأموریت تراست موولا (نیز ن.ک. پیرایند ۳-۴) عبارت است از ارتقا و بهبودبخشی تندرستی و رفاه و آسایش اقشار تهی‌دست و محروم افریقای جنوبی، از طریق افزودن بر میزان دسترسی آنان به خدمات سالم و ایمن و پایدار آبرسانی و زهکشی فاضلاب. راهبرد شرکت یا تراست مذکور عبارت است از پشتیبانی از شکل‌گیری عملکرد خوب و مطلوب در این بخش، از طریق آزمون و برسنجیدن و نیز طرفداری از الگوهای پایدار تأمین و مدیریت خدمات، به گونه‌ای کارآمد و مقرون به صرفه. در سال ۱۹۹۷، تراست موولا در مقام فراهم‌آورنده خدمات دارای انگیزه توسعه نهادی و اجتماعی^۱ (ISD)، وارد کنسرسیوم یا ائتلافی شراکتی برای قرارداد ساخت، اجرا، آموزش و انتقال^۲ (BOT) به منظور آبرسانی به مناطق پیراشهری، برون‌شهری و روستایی فقیرنشین در دامنه شرقی (ایسترن کیپ^۳) در افریقای جنوبی شد. تهیه و تدارک لازم برای این نقش توسعه نهادی و اجتماعی (ISD)، که اصطلاحاً «توسعه تشکیلاتی (یا سازمانی)» نام داشت، از همان آغاز به مثابه یکی از نقش‌های محوری و اصلی در قرارها و ترتیبات شراکت و فرایند خدمات‌رسانی، در «موضوعات در نظر گرفته شده و مورد توافق» (TOR) گنجانده شده و مدّ نظر قرار گرفته بود.

در توافق و ترتیبات موسوم به «ساخت، اجرا، آموزش و انتقال»، وظایف حیطه^۴ «توسعه نهادی و اجتماعی» که تراست موولا مسئولیت آنها را برعهده گرفته، شامل اینهاست:

- *استقرار تشکیلات یا سازمان‌های پایدار مبتنی بر اجتماع محلی.* رهبری اجتماع محلی، بُعدی حیاتی و پراهمیت در رویکرد موسوم به «ساخت، اجرا، آموزش و انتقال» به‌شمار می‌آید. حوزه شمول این وظیفه درواقع برقراری مجراهای ارتباطی کارآمد بین اجتماع محلی، شهرداری و تأمین‌کنندگان خدمات را هدف گرفته است. این امر از طریق ساختاربندی و سازمان‌دهی و کمیته تعیین دستورکار پروژه و کمیته آبرسانی روستا، و نیز از طریق کار با حکومت محلی به‌منظور تضمین و اطمینان یافتن از اینکه ارتباطات میان سازمان‌ها یا تشکیلات اجتماع محلی و شورا برقرار شده است و کارآمدی لازم را دارد، دست‌یافتنی است. تراست موولا به‌منظور انطباق و سازگاری شیوه‌های مشارکت‌جویانه با هر یک از اجتماع‌های منفرد محلی، و با هدف بهبودبخشی و ارتقای سازمان‌ها و تشکیلات موجود، و نیز تسهیل امر تصمیم‌گیری با توجه به خدمات مورد نظر، کارگران متخصص اجتماع محلی را دست‌چین می‌کند و به کار می‌گمارد.
- *تسهیل موافقت‌نامه‌ها، و سازوکارهای بازایی هزینه.* موضوعات در نظر گرفته شده و مورد توافق (TOR) برای خدمات توسعه نهادی و اجتماعی، پیوند و ارتباط لازم را بین استقرار سازمان‌ها و تشکیلات کارآمد مبتنی بر اجتماع محلی، با توافق‌های خدمات مشتری که برای ادامه و پیشرفت کار ضرورت دارد، برقرار می‌سازد. کارگران توسعه نهادی و اجتماعی عهده‌دار مسئولیت کارکردن با اجتماع‌های محلی، به‌منظور توضیح و تشریح طرح‌های پیشنهادی، بازبینی‌ها و در نهایت به پایان رساندن توافق با مشتری‌اند. تأمین‌کننده توسعه نهادی و اجتماعی در عین حال مسئول ایجاد آگاهی و زمینه‌بازایی هزینه است. این حوزه کاری دربرگیرنده پیوند و ارتباط با اجتماع محلی به‌منظور مقرر کردن توافق‌نامه‌های درباره هزینه‌های کلی و نیز ایجاد گزینه‌هایی با اجتماع محلی با هدف پرداخت پول تعرفه‌هاست. به‌علاوه، تراست موولا عهده‌دار مسئولیت شناسایی خانواده‌های تهی‌دستی است که توان و بضاعت مالی پرداخت تعرفه‌ها را ندارند، و نیز مسئولیت مطرح ساختن توصیه‌هایی برای آنکه تعرفه‌ها چگونه پوشش داده شوند تا این اطمینان به وجود آید که این کار در زمره فواید بهبودبخشی خدمات قرار دارد.
- *ترویج و تبلیغ سلامت و بهداشت.* فعالیت‌های ترویج سلامت و بهداشت، با بهره‌گیری از روش‌های مشارکت‌جویانه و شروع کار با تجزیه و تحلیلی از الگوهای بهداشتی موجود، خطوط اصلی و مبنا، شناسایی معضلات اولیه بهداشتی و دگرگونی‌های رفتاری مربوط به بهداشت و مانند اینها، پیرامون رفتار اصلی واحد شکل گرفته‌اند که به بهداشت اجتماع محلی آسیب می‌رساند. بدین ترتیب این کار دربرگیرنده شناسایی، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و همچنین برآورد و ارزیابی است. شاخص‌ها برحسب افزایش آگاهی‌های مربوط به سلامت و بهداشت در مقوله‌ها و موضوعات مختلف آنها در داخل اجتماع‌های محلی تدوین شده‌اند.
- *برعهده‌گیری نظارت و ارزیابی.* هدف این برنامه، نظارت و ارزیابی نتایج فعالیت‌های «ساخت، اجرا، آموزش و انتقال» در هر اجتماع محلی در طول مرحله یا فاز امور اجرایی و سپس حفظ و نگهداری است. گروه «توسعه نهادی و اجتماعی» با به‌کارگیری روش‌های مشارکت‌جویانه به شناسایی حیطه‌های مسائل و معضلات مرتبط با طرح تأمین آب می‌پردازد و راه‌حل‌ها و توصیه‌هایی را برای بازسازی و اصلاح آن مطرح می‌کند.
- *ایجاد و تکوین نقش فراهم‌کننده خدمات آبرسانی.* شکل‌گیری فراهم‌آورنده یا تأمین‌کننده خدمات آبرسانی (WSP) به مثابه تشکیلاتی درازمدت که سامانه آبرسانی را به اجرا درآورد، سازوکار پایه و نخست برای تأمین بهبودبخشی‌های خدماتی در این زمینه به‌شمار می‌آید. گروه توسعه نهادی و اجتماعی، نقشی اصلی در شکل‌گیری و ایجاد تأمین‌کننده خدمات آبرسانی و همچنین نهادینه‌سازی مقوله تأمین خدمات آبرسانی در اجتماع محلی دارد. هم‌سو و متناسب با این امر، ظرفیت‌سازی به‌منظور اطمینان یافتن از این نکته است که تأمین‌کننده پیشنهادی خدمات آبرسانی، دارای توان لازم برای برعهده‌گیری و انجام نقش تعریف شده برای آن در چارچوب مقررات ملی هست. این امر، به عنوان نمونه، مشتمل است بر ایجاد ارتباطی با مشتری، و همچنین مدیریت و بازایی هزینه.
- *تسهیل تهیه و تدارک نیروی کار.* این بخش از کار با هدف ارتقای اشتغال‌زایی بومی از طریق تأمین نیروی کار از هر یک از اجتماع‌های محلی ذی‌ربط، صورت می‌گیرد. نقش تهیه‌کننده توسعه نهادی و اجتماعی درواقع تسهیل این روند از طریق تقویت سازمان‌ها و تشکیلات مبتنی بر اجتماع محلی (CBO ها) — در این مورد خاص، «کمیته تعیین دستور کار» — برای عمل کردن در مقام نوعی واسطه در تهیه و تدارک نیروی کار یدی برای امور و مشاغل ساخت‌وساز، و همچنین از طریق پشتیبانی از اجتماع محلی در برقراری ارتباط و پیوند لازم با پیمانکار است. انتظار می‌رود که اجتماع‌های محلی، اداره یا بخش ویژه‌ای را برای نیروی کار تشکیل دهند و به تدوین طرح و برنامه‌های کسب‌وکار، به شکلی هماهنگ با روال کاری «ساخت، اجرا، آموزش، انتقال» بپردازند. ظرفیت‌سازی نیز به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه اعضای اداره یا بخش ویژه نیروی کاری که بدین منظور تعیین گردیده و نامزد شده است، با وظایف مربوط به خود آشنایی لازم را دارند و با محدودیت‌های کاری روال‌های موجود در امور آشنا هستند، جزو شرایط ضروری به‌شمار می‌آید.
- *ایجاد مالکیت بومی.* قرارداد مورد بحث در اینجا، به‌منظور به کار گماشتن و استخدام کردن و همچنین آموختن و پروراندن افراد و شرکت‌هایی که پیش‌تر محروم و بی‌بهره بوده‌اند تدارک دیده می‌شود، تا آنان بتوانند از پس کارهای محول شده و برآیند و امور را به انجام رسانند، و دیگر اینکه به تدریج مالکیت سهم را در شرکت مدیریتی به دست آورند.

تجربه تراست موولا در تسهیل این فعالیت‌های «توسعه نهادی و اجتماعی»، تجربه‌ای مختلط و درهم‌آمیخته بوده است. ظهور و شکل‌گیری مخالفت‌هایی در عرصه ترتیبات شراکتی — به‌ویژه آنجا که شرکا از اهمیت و مزایای ضمنی رویکردهای مبتنی بر اجتماع محلی غافل بوده و قدر و ارزش آن را نشناخته‌اند — مشکلات مستمری را برای موولا در دستیابی و رسیدن به پایدارای که این تراست جایگاه والایی برای آن در دستور کار خود قائل است، دامن زده است.

منبع: بسط و تفصیل‌یافته از ROSA، ۲۰۰۰ b

1. institutional and social development
3. Eastern Cape

2. build, operate, train, transfer
4. Terms of Reference

□ نقش بالقوه بخش خصوصی

با توجه به تنوع افراد و سازمان‌ها یا تشکیلاتی که در حیطه شمول اصطلاح «بخش خصوصی» می‌گنجند، نمی‌بایست شگفت‌انگیز باشد که تعداد بسیار زیادی نقش بالقوه برای این بخش می‌توان متصور بود. در زمینه خدمات مرتبط با آبرسانی و زهکشی فاضلاب یا مدیریت دفع ضایعات جامد، شهرداری‌ها می‌توانند بیازمایند و برسنجند که آیا بخش خصوصی، در مفهوم گسترده آن، ظرفیت و توان لازم را برای ایفای نقش‌های فنی، همچون طراحی، ساخت، اجرا و حفظ و نگهداری دارد یا خیر، آیا دارای منابع مالی‌ای هست که بتواند عایدی (در سرمایه‌گذاری درازمدت یا عملیات اجرایی جاری) برای شراکت به بار آورد، و آیا مهارت‌های مدیریتی و اجرایی دارد، به گونه‌ای که بتواند متقبل و متعهد کل مدیریت اجرایی و اداره مشتری یا کارفرما بشود یا خیر. شهرداری‌ها در عین حال می‌بایست در مورد توان و ظرفیت بخش خصوصی در عهده‌دار شدن فرایندهای مشارکت جویانه و به‌طور کلی کار با اجتماع‌های تهی‌دست محلی در شهر مورد نظر، نیز به تحقیق و بررسی بپردازند.

□ چالش‌های فراوری تعهد و دخالت کارآمد بخش خصوصی

با آنکه شواهد موجود نشان از فواید عینی متعهد شدن بخش خصوصی در امور مورد بحث دارند، پاره‌ای از چالش‌های مشخص نیز در مشارکت کارآمد این بخش به چشم می‌خورند. این قبیل چالش‌ها معمولاً به هنگام استفاده از بخش خصوصی رسمی برای وظایفی که فراتر از مهارت و تبحرهای اصلی این بخش، و خارج از حیطه دشوار ساخت میان‌پهنه‌های مؤثر و کارآمد بین ذی‌سهم‌ها و ذی‌نفعان مختلف‌اند، سر بر می‌آورند و عرض اندام می‌کنند. شرکت‌ها یا بنگاه‌های بخش خصوصی ملی و بین‌المللی، ممکن است برخلاف تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس و خردپا، دارای نکاتی که در ادامه برشمرده می‌شوند، نباشند:

- تجربهٔ رویارویی با اقشار فقیر و احساس یگانگی با آنان؛
- وجود کارکنانی که مهارت کار کردن با اقشار فقیر و اجتماع‌های محلی ناهمگن موجود در شهرها را داشته باشند؛
- مأنوس بودن یا عادت داشتن به ویژگی‌های ناهمگون و ناهمسان شرکای جامعهٔ شهروندی یا منتسب به شهرداری، و ترجیح به عمل کردن به تنهایی، به جای آن؛
- شناخت قدر و ارزش نیاز به زمان در عهده‌دار شدن فرایندهای مشارکت جویانه؛ یا
- شناخت قدر و ارزش تفاوت‌های اجتماعی و فرهنگی میان بنگاه‌های بین‌المللی و عرصه‌های بومی، و همچنین میان کسب‌وکار و جامعه.

به‌طور مشخص، بخش خصوصی اغلب چندان نمی‌تواند با روش‌شناسی‌هایی که اجتماع‌های تهی‌دست محلی و خانوارهای فقیر را در تصمیم‌گیری‌ها و مشارکت‌جویی‌ها دخیل می‌سازند، کنار آید و آنها را بپذیرد. در اینجا باور و اعتقادی نهفته است مبنی بر اینکه «کسب‌وکار، خودش بهتر از همه می‌داند». با وجود گرداننده و متصدی درست و مناسب، و در صورتی که رهیافتی خلاقانه با پشتیبانی دیگر کنشگران عرصه وجود داشته باشد، همین تفاوت و اختلاف‌ها چه‌بسا به منابعی بس پراهمیت برای نوآوری بدل گردند.

کنشگران جامعهٔ شهروندی

نقش جامعه شهروندی در ایجاد و شکل‌گیری اقدامات نوآورانه و پیشگامانه، طی دههٔ گذشته همواره با پذیرشی روزافزون همراه بوده است، و این چرخش یا تغییر جهت در چند شراکت عمومی-خصوصی که بر مسائل اقشار تهی‌دست متمرکز بوده، با تداوم و پذیرش همراه گشته است. این اقدامات پیشگامانه جایگاه محوری و قانونی مصرف‌کنندگان را تشخیص داده‌اند، و به همین ترتیب نقش حیاتی

پشتیبان و حامی را، که سازمان‌های غیردولتی یا NGOها داشته‌اند و نیز نقش بالقوه پراهمیت اتحادیه‌های تجاری را به درستی شناخته‌اند. در عین حال که اینها فقط سه کنشگر در عرصه گسترده افراد و سازمان‌های موجود در جامعه شهروندی‌اند و بس، لیکن همین‌ها نقش‌هایی عمیقاً متمایز در تدوین و تنظیم شراکت‌ها دارند، که به همین خاطر، به تفصیل و به صورت مشروح در ادامه مطلب به آنها پرداخته می‌شود.

سازمان‌های غیردولتی (NGOها)

□ ویژگی‌های سازمان‌های غیردولتی

تنوع و تفاوت‌های بسیار زیادی در بخش NGO یا سازمان‌های غیردولتی به چشم می‌خورد، هم از آن دست که در شهرداری‌ها و بخش خصوصی، که پیش‌تر درباره‌شان بحث شد. سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، ملی و محلی، با اختیارات بسیار مختلف و عمیقاً متفاوت‌شان، نشان از سطوح مهارت‌ها و تجربه‌های کاملاً ناهمسانی دارند، و بدین ترتیب تبحرها و کارایی‌های بس متفاوت و ناهمسانی را نیز با خود به شراکت‌هایی که سمت و سوی خدماتی دارند، به همراه می‌آورند. کارکنان پاره‌ای از آنها، حرفه‌ای‌های اجتماعی و فنی‌اند، برخی در این میان داوطلب‌اند، و برخی دیگر هم آمیزه‌ای از این دو - و البته همگی در تلاش و کوشش، تا نفعی برای دیگران داشته باشند.

به‌رغم این تنوع بسیار عظیم و انبوه، هنگامی که سخن از مقایسه سازمان‌های غیردولتی یا NGOها با بخش‌های عمومی و خصوصی به میان می‌آید، سازمان‌های مذکور مشخصه‌هایی یگانه و منحصر به فرد و در عین حال بنیادین از خود بروز می‌دهند (ن.ک. پیرابند ۲۳-۶). گرایش پایه و نخست سازمان‌های غیردولتی (مشروع و قانونی) در کار برای اقشار تهی‌دست همانا گرایش اجتماعی است^(۱۲)، برخلاف بخش خصوصی که انگیزه سود و منفعت، آن را به پیش می‌راند. بسیاری از سازمان‌ها و تشکیلات (بزرگ و کوچک، بین‌المللی و محلی) بی‌هیچ‌گونه سود و منفعتی به کار می‌پردازند، و معمولاً نقشی را که برعهده می‌گیرند، با نیت ترغیب و ارتقای عدالت و برابری و همچنین بهبودبخشی به کیفیت زندگی اقشار محروم و بی‌بهره و به حاشیه رانده شده در اجتماع، متقبل می‌شوند. پیروی از مسلک و ایدئولوژی اغلب از مشخصه‌های مهم چنین تشکیلات و سازمان‌هایی به‌شمار می‌آید - بسیاری هم بر سر نقش‌شان و نیز اعتبار و درستی پاره‌ای از عملکردها به ستیز و کشمکش می‌پردازند. کار آنها در اصل به خاطر منفعت عمومی به اجرا درمی‌آید و نه منفعت خصوصی.

حیطه و حوزه فعالیت‌ها و مهارت‌ها و ظرفیت و توان کلی سازمان‌های غیردولتی، به مانند شرکت‌های بخش خصوصی، تا حد زیادی تعیین‌کننده نقش‌هایی است که می‌توانند در شراکت به انجام برسانند، و بسیاری از شهرداری‌ها نیز همان گونه که در مورد شراکت‌های بخش خصوصی عمل می‌کنند، رفتاری محتاطانه و دست به عصا با سازمان‌های غیردولتی و نقش‌های آنها در اجتماع محلی دارند، آن هم به‌ویژه هنگامی که مواجهه‌ها (تجربه‌ها) و روابط گذشته شکلی ناکارآمد و مقابله‌جویانه داشته است. بسیاری هم ذهنیت روشنی از فوایدی که بخش NGOها می‌توانند در شراکت خدماتی به همراه آورند ندارند. با این همه، در چند دهه اخیر پروژه‌های کاهش فقر در بخش‌های مختلف، فواید مداخله NGOها را در اقدامات پیشگامانه و نوآورانه پی‌درپی، مشخص و آشکار ساخته است.

سازمان‌های غیردولتی یا NGOها در چارچوب‌های زمانی‌ای به کار می‌پردازند که بس متفاوت از آنی است که در بخش‌های عمومی و خصوصی به چشم می‌خورد. به عنوان مثال، چنین چیزی اغلب بازتاب تعهد آنان به عنصر زمان در فرایندهای مشارکت‌جویانه کارآمد است. این نگرش مطلوب، عملاً اغلب تحت تأثیر ماهیت کوتاه‌مدت و ناکافی اوضاع مرتبط با منابع مالی آنها قرار می‌گیرد. فقط سازمان‌های غیردولتی به خوبی استقرار یافته به‌طور معمول می‌توانند در قالب چارچوب زمانی‌ای که اهداف آنها در زمینه پایداری موجب آن می‌شود، کار کنند.

ارزیابی‌های پایه و اولیه از سازمان‌های غیردولتی بسیاری، نشان‌دهنده و دربردارنده از خودگذشتگی و توان و ظرفیت آنها برای کار کردن در موقعیت‌های کاملاً متفاوت و گوناگون و اغلب هم دشوار و بغرنج، با حداقل منابع است. بسیاری از سازمان‌های غیردولتی که با جوامع محلی تهی‌دست در شهرها کار می‌کنند، میزانی از اعتماد و اطمینان را در اقشار تهی‌دست به وجود می‌آورند، که چنین چیزی را به ندرت می‌توان در کارگزاری‌های دولتی یا شرکت‌های بخش خصوصی سراغ گرفت و پیدا کرد. بسیاری از کارهایی که سازمان‌های غیردولتی یا NGOها متعهد انجام‌شان می‌شوند، بر بهبودبخشی‌های فزاینده خدماتی متمرکز شده‌اند، و این خود نوعاً بر پایه برانگیختن اجتماع محلی و ظرفیت‌سازی [در آن] است. اینها در مقایسه با قلمروهای بخش‌های خصوصی و عمومی، به طور معمول مهارتی عالی و فوق‌العاده را در ارتباطات از خود نشان می‌دهند و بنابراین غالباً - ولی نه همیشه- تسهیل‌گرهای مطلوب و ایده‌آلی برای فعالیت و عملکرد در سطح محله‌ها به شمار می‌آیند.

سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی که در حیطه خدمات‌رسانی فعالیت می‌کنند، همچون واتر اید^۱، سازمان‌هایی قدرتمند با شبکه‌هایی خاص خود در سطوح محلی و تأمین مالی‌اند، و غالباً نیز، هم در خط‌مشی دخالت می‌کنند و هم در اجرا. بسیاری از سازمان‌ها و تشکیلات بین‌المللی هنوز در زمره مخالفان شراکت‌های عمومی-خصوصی جای دارند، لیکن هر دم بیشتر دارند به این عرصه وارد می‌شوند و با دیدگاه‌های خود، بحث و گفتمان در این حیطه را غنا می‌بخشند. برخی در این میان، به‌رغم احتیاط و مصلحت‌اندیشی‌شان، چنین تشخیص داده‌اند که بهبودبخشی‌های گسترده به شرایط زیستی شهری، تنها می‌تواند از طریق تکرارها و هم‌تاسازی‌های اقدامات نوآورانه یا پیشگامانه بومی، و توان و ظرفیت کلی تأمین و تدارک در حجم انبوه [جمعیت]، جامعه عمل بپوشند. بسا اوقات و بارها اقدام به نصب و استقرار تجهیزات حفر چاه کرده و دریافته‌اند اصولاً آبی وجود ندارد تا از این طریق به جریان درآید، و به‌جمع‌آوری سازمان‌دهی شده ضایعات جامد پرداخته و دریافته‌اند که امکانات کارآمدی برای زباله‌خردکنی یا دفع ضایعات برای کل شهر، موجود نیست.

سازمان‌های غیردولتی بومی به‌طور معمول در اجرای مستقیم پروژه‌ها دخالت می‌ورزند و ارتباط‌ها یا پیوندهای ارزش‌مند و درخور اعتماد و اطمینانی برای محله‌های فقیرنشین فراهم می‌آورند. بسیاری در این میان، بخشی از شبکه جامعه شهروندی بومی خواهند بود. البته به هر حال پیوند بین سطوح و رده‌های مختلف، بس متنوع است^(۱۳). در مناطق شهری، کانون اختیارات بسیاری از سازمان‌های غیردولتی یا NGOها، موضوع واحد و مشخصی خواهد بود؛ که هواداری، سوادآموزی، خرده‌اعتبار، بهداشت، و رفاه و بهزیستی کودکان از جمله آنهاست. بسیاری هم خود را وقف این موضوع کرده‌اند که قابلیت اعتماد خبرگی و مهارتی تخصصی را به دست آورند. از مسائل و مشکلات پایه و آغازینی که در زمینه مربوط به تأمین خدمات سر برمی‌آورد، این است که سازمان‌های غیردولتی که به بهترین نحو برای کار و پرداختن به امور اجتماع‌های خاص محلی پا گرفته‌اند، چه‌بسا همواره مهارت‌های فنی لازم را برای کار کردن به شکلی اثربخش در تهیه و تدارک خدمات کالبدی (فیزیکی) در خود نداشته باشند. موضوع آگاهی و دانش فنی و توانایی انتقال گزینه‌های موجود به اقشار فقیر، مقوله‌ای است که اهمیتی هر دم فزاینده به خود می‌گیرد. برخی از NGOها دامنه و گستره کاری‌شان را وسعت می‌بخشند و این توان و ظرفیت را گسترش می‌دهند، لیکن این خود همواره با موفقیت یا دوام و پایداری همراه نیست، چرا که عمیقاً به مهارت‌ها و رفتارهای فردی بستگی می‌یابد.

□ نقش بالقوه سازمان‌های غیردولتی در شراکت‌های خدماتی

نقش سازمان غیردولتی یا NGO در ترتیبات شراکتی برای تأمین خدمات معمولاً با اجتماع‌های محلی و به‌ویژه اجتماع‌های تهی‌دست محلی، به هم پیوسته و همراه است. کارآمدی و تبخیری که NGOها با آن می‌توانند نقش‌های محول شده‌شان را اجرا کنند، برحسب توان و ظرفیت و همچنین تمایل یا گرایش افراد خاص و سازمان‌ها و نیز برحسب اینکه آیا رابطه‌ای برقرار شده با یک اجتماع

1. WaterAid

پیرامند ۱۲-۶ موضوعات اصلی برای سازمان‌های غیردولتی (NGOها)

تجربه تراست موولا

افریقای جنوبی

پیوند به پیرامندهای ۱۳-۸، ۲۱-۷، ۲۶-۶، ۱۱-۶، ۴-۳

تراست موولا به مدت چهار سال در زمره یکی از اجزا و مؤلفه‌های توسعه نهادی و اجتماعی اقدامات موسوم به «ساخت، اجرا، آموزش و انتقال» (در افریقای جنوبی) حضور و دخالت داشته است. تراست مذکور در خلال این مدت به شناسایی شماری از موضوعات پراهمیتی پرداخته که حضور و مداخله مستمرش را در رویکردهای شراکت عمومی- خصوصی به منظور تأمین خدمات آب‌رسانی و زهکشی فاضلاب برای اقشار فقیر، به مخاطره انداخته‌اند. از جمله مهم‌ترین موارد یاد شده، می‌توان به اینها اشاره کرد:

- **فقدان نگرش و اهداف متناسب.** یکی از عرصه‌های اساسی مغایرت و ناسازگاری برای کار هر سازمان غیردولتی که با شرکای بخشی خصوصی کار می‌کند، ماهیت متفاوت و ناهمگون اهداف یا مقاصدشان است. چنانچه اهداف، نگرش، و اختیارات سازمانی بخش خصوصی و دولت نتوانند هم‌سو گردند و هم‌گرا شوند، آن‌گاه برای تراست موولا جای تردید خواهد بود که توافق و ترتیبات بتواند پایدار باشد یا حتی بتواند به اهداف خطمشی موردنظر خود برسد. تجربیات به‌دست آمده در «ساخت، اجرا، آموزش و انتقال» (BOTT) تا به امروز، حاکی از آن‌اند که حیطه‌های اصلی نگرانی و دلوپسی، همان‌هایی است که NGO اولویت‌بندی کرده است. اینها به عنوان مثال، مشتمل‌اند بر روش‌شناسی‌های شراکت، پایداری، ارائه و تحویل، و امکان تداوم تکرار. موولا دریافته است که این مقاصد اغلب با هدف‌های ثمربخشی بخش خصوصی تعارض و مغایرت پیدا می‌کنند، لیکن در عین حال ارزیابی می‌کند که این کارآمدی کوتاه‌مدت است، و می‌بایست از لحاظ پایداری درازمدت برون‌داده‌ها نیز مجدداً مورد توجه قرار گیرد و درواقع در آن تجدیدنظر شود. مرحله تهیه و تدارک پروژه، برای پرداختن به BOTT، فرصت و موقعیت مناسب را برای شرکا فراهم ساخت تا موضوعات مورد توجه‌شان را اعلام کنند و در همان ابتدای کار، رویکردها را بپذیرند. موولا بر اهمیت مقرر و وضع کردن اقلامی که جای چون و چرا و مذاکره باقی نگذارند از همان اول، تأکید می‌کند. در این موقعیت، می‌توان موضوعات مسئله‌ساز را حل کرد، یا به حذف و صرف‌نظر کردن از آنها در ترتیبات و توافقات پرداخت.
- **مسئله یا معضل شفافیت.** از جمله حیطه‌هایی که موولا آن را توجیه‌ناپذیر و دفاع‌ناشدنی برمی‌شمارد، این است که خود پروژه، شفافیت و پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری را ترویج کند، لیکن بخش خصوصی تمایلی به عرضه موافقت‌نامه‌ها یا اصولاً توافقات به شیوه‌ای شفاف و آشکار، نداشته باشد. تجربه موولا از مواجهه با اجتماع‌های محلی در BOTT حاکی از آن است که شهرت خود آن نیز در معرض خطر قرار گرفته است، زیرا کنسرسیوم یا ائتلاف خواهان آن نیست که مخارج و درآمد و سود را علناً اعلام کند، و این را هم نمی‌خواهد که خود را در معرض نظارت شفاف و ارزیابی برنامه اجرایی قرار دهد. از منظر موولا چنین چیزی نه تنها به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه اصول شفاف بودن به یک‌سان در مورد تمامی جنبه‌های شراکت و خدمات به اجرا درآمده است اهمیت دارد، بلکه برای اطمینان و تضمین اینکه موولا عالماً عامداً یا دانسته در فعالیتی استثمارگرانه شرکت و دخالت جسته، نیز دارای اهمیت است.
- **موضوع سود.** از جمله پرسش‌های اصلی فراروی تراست موولا در زمینه خطمشی یا سیاست، این است که چگونه به موضوع سود پردازد، و چگونه میزانی مقبول و پذیرفتنی برای سود تعیین کند. اینکه بخش خصوصی با انگیزه سود یا به میدان می‌نهد، و اینکه سود نیز با خود کارآمدی و ثمربخشی به همراه می‌آورد، قولی است که جملگی بر آن‌اند. البته به هر حال فقدان شفافیت در زمینه سود و منفعت، شریک سازمان غیردولتی یا NGO را در جایگاهی ائتلافی قرار می‌دهد که شرکای بخش خصوصی در آن ممکن است حاشیه سودشان را به میزانی افزایش داده باشند که NGO آن را استثمارگرانه و ناپذیرفتنی برشمارد. دوم آنکه NGO سهم عمده‌ای از مسئولیت را بر دوش می‌کشد، لیکن سود و منفعت جذب تشکیلات و سازمان‌های بخش خصوصی می‌شود. (در ائتلاف موسوم به BOTT، تمام دیگر تأمین‌کنندگان رده نخست یا پیشگام خدمات به هر حال ذی‌سهم‌های ائتلاف مذکور هستند، لیکن تراست موولا این فرصت را نپذیرفته و نخواسته است ذی‌سهمی خارج از موضوع باشد، که این خود می‌تواند تأثیری منفی بر نقشی که عهده‌دار است بگذارد، یا حالتی بینابینی و مصالحه‌ای به آن بدهد.) هم‌اکنون موولا بر بنیانی غیرانتفاعی در BOTT به فعالیت می‌پردازد و در واقع این را مدّ نظر و توجه قرار می‌دهد که آیا چنین فعالیت‌هایی می‌بایست بخشی از هزینه‌های مربوط به هواداری و امور خطمشی را که به مثابه فعالیت اصلی عهده‌دار آن می‌شود بپردازد و / یا آیا از BOTT می‌بایست به عنوان منبع مالی در ایجاد سازمان یا تشکیلاتی که ۵ تا ۱۰ سال دوام خواهد داشت استفاده شود یا خیر.
- **دستور کار فراگیری و کسب آگاهی.** برای شرکا، ضروری است که به‌منظور آشنا شدن با اختیارات موولا در زمینه فراگیری ثمربخش و کارآمد و همچنین رواج بهترین عملکردها و فعالیت‌ها، در معرض ترتیبات شراکتی برای ارزیابی اهداف قرار گیرند. چنین تعهدی تا به‌حال حاضر و آماده و موجود نبوده است، و در نتیجه نظارت کافی برنامه اجرایی شریک بخش خصوصی، که می‌تواند موجب مطرح و حل شدن مسائل گردد، و آموزه‌ها نیز فرا گرفته شوند و منتشر گردند، در این میان وجود ندارد.
- **تصمیم‌گیری داخلی (درون‌گروهی) برنامه‌ریزی شده.** چه‌بسا اجتناب‌ناپذیر بنماید که دیدگاه‌های مخالفی نیز در داخل NGO شکل بگیرند، آن هم به‌ویژه در جایی که تصمیم‌گیری در بالاترین سطوح و رده‌های مدیریتی تحت سلطه و استیلای فرایندهای مناقصه‌ای^۱ در سطح محلی قرار گیرد. در موولا، نوعی ناهم‌اندیشی و اختلاف رأی میان آنانی که رویکردی بنیادگر^۲ با هدف حفظ یکپارچگی روش خدمات‌رسانی مبتنی بر اجتماع محلی در پیش گرفته بودند، و جبهه یا گروه «شراکت عمومی- خصوصی» (PPP) که رویکردی عملی با هدف بهبودبخشی خدماتی برای شمار عظیمی از مردم - با شریک ساختن دیگران در تأمین خدمات - اتخاذ کرده بودند، پیش آمد. در همان حال که طرفداران رویکرد عملی چنین استدلال می‌کنند که مسئولیتی اجتماعی برای درگیر و دخیل شدن، تأثیر نهادن بر برنامه و دستور کار و نیز به بار آوردن بهترین راه‌حل‌های ممکن دارند، با این همه، بیان ناخرسندی هم راجع به همکاری کردن با ائتلاف یا کنسرسیوم شراکتی به چشم می‌خورد.
- **خطمشی یا سیاست پذیرفتنی شرکت.** تراست موولا علاقه‌مند است که شرکای آن همان عملکردهای کاری نیک‌خویانه‌ای^۳ را در پیش گیرند، که خود در پیش گرفته است.

منبع: مصاحبه‌های با جیمی دو جاگر، تراست موولا، ماه مارس ۲۰۰۱

محلی هست یا نه، مختلف و متفاوت خواهد بود. نخستین کتاب در این سلسله کتاب‌های مربوط به ظرفیت‌سازی شهری (در حیطه کار شهرداری‌ها)^۱ این را مطرح می‌ساخت که نقش‌های بالقوه NGO ها شامل میانجی‌گری، تسهیل‌گری، هماهنگ‌سازی، ظرفیت‌سازی، توسعه اجتماع محلی، حل اختلاف‌ها و تردیدها، و تداوم‌بخشی یا پایداری‌سازی پسا پروژه‌ای است. آنچه در ادامه مطرح می‌گردد، بحث و بررسی نقش‌های اصلی پیش‌گفته، به همراه دیگر نقش‌های اصلی، در زمینه‌هایی است که با شراکت‌های خدماتی ارتباط می‌یابند.

تدوین و تکوین پروژه

سازمان‌های غیردولتی می‌توانند مساعدت بس پراهمیتی در تدوین و تکوین پایه و اولیه شراکت‌ها و پروژه‌های بهبودبخشی خدماتی در مناطق کم‌درآمد، از خود نشان دهند. به عنوان مثال:

- توصیه‌های NGO در تدوین و تنظیم پروژه اغلب منجر به پاسخ‌ها و واکنش‌های خدماتی مناسب‌تر می‌شود. تصمیم‌گیری اجتماع محلی بستگی به توان و ظرفیت برقراری ارتباط دارد. تجربه‌ها حاکی از آن‌اند که تصمیم‌گیری‌های اجتماع‌های محلی در زمینه گزینه‌های خدماتی، با دخالت‌ورزی NGO آسان‌تر می‌شود، چرا که NGO ها آشنایی بیشتری با توان و ظرفیت و همچنین نیازهای اجتماع‌های محلی دارند.
- NGO ها می‌توانند آگاهی و دانش لازم را درباره برنامه‌سازی^۲ و توالی‌بندی^۳ فعالیت‌ها با توجه به زمینه‌های مرتبط با ظرفیت‌سازی فراهم آورند، و به علاوه می‌توانند در هماهنگ‌سازی ثمربخش و کارآمد فعالیت‌های اجتماعی، نهادی، و آنچه به امور زیربنایی مرتبط می‌شود، یاری و همکاری کنند.
- NGO ها اغلب تجربیاتی دارند که آنها را به درک و شناخت نقش‌های تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل در خدمات‌رسانی‌ها قادر می‌سازد، و این سازمان‌ها چه‌بسا توان تسهیل و آسان‌سازی ترتیبات نهادی را نیز که تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل را می‌تواند به جای به حاشیه راندن وارد شراکت‌ها کند، در خود داشته باشند.
- NGO ها احتمالاً بیش از - و بهتر از - همه مجهز به درک منابع هر اجتماع محلی معین - یعنی منابعی چون نیروی کار و بودجه مالی - اند، و بهتر از همه می‌دانند که چگونه می‌توان اینها را در تدوین و همچنین شکل‌گیری ترتیبات لازم، درآمیخت و با آنها یکپارچه ساخت.

ظرفیت‌سازی

بیشتر سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBO ها) که نقشی پرمعنا و هدفمند در فرایندهای توسعه برعهده دارند، از طریق کارهای ظرفیت‌سازی NGO ها یا کارگزاری‌های خارجی (بیرونی) توانمند گشته‌اند. سازمان‌های غیردولتی می‌توانند مهارت‌های اجتماع‌های محلی را در رهبری، اعلام نظر عموم مردم، کار گروهی یا تیمی و نظایر اینها ارتقا بخشند، به گونه‌ای که اجتماع‌های محلی بتوانند تصمیم‌هایشان را با خاطری جمع و مطمئن در محیط‌های ناآشنا و نامأنوس تدوین و تبیین کنند. فعالیت‌های ظرفیت‌سازی به دست NGO ها، در سطح و رده‌های سازمانی - تشکیلاتی می‌تواند به معنای پایداری و تداوم‌بخشی مالی به سازمان یا فعالیتی باشد (به عنوان مثال، اجرای روز به روز، و حفظ و نگهداری مخزن آب یا فشاری عمومی). این در برخی از شراکت‌ها می‌تواند بدین معنا باشد که

1. Municipal Capacity Building Series
2. Programming
3. Sequencing

پیرایند ۱۳-۶ عوامل تأثیرگذار بر سازمان‌های غیردولتی: تجربه IIED (مؤسسه بین‌المللی برای محیط زیست و توسعه) بویونس آیرس

در بویونس آیرس، سازمان غیردولتی IIED (مؤسسه بین‌المللی برای محیط‌زیست و توسعه) به مدت نه سال در فعالیت‌های کاهش فقر و به‌ویژه بهبودبخشی خدمات آب و فاضلاب در «باریو» ی «سن خورخه» دخالت داشته است. دخالت IIED-AL (همان مؤسسه یاد شده، در آمریکای لاتین) در ارتقای خدمات از آنجا سرچشمه گرفت که دولت و شرکت‌های ویژه لوله‌کشی آب، فاقد منابع یا انگیزه لازم برای برعهده گرفتن کارها در «باریو»های بویونس آیرس بودند. شبکه نصب‌شده در «باریو» دارای عملکرد (و نیز تأمین مالی) مستقلی بود.

در سال ۱۹۹۳، هنگامی که آگواس آرچنتیناس (AA) دارنده امتیاز رسمی خدمات شبکه آب و فاضلاب در بویونس آیرس شد، چنین نبود که فوراً نگاه خود را متوجه مناطق کم‌درآمد کند تا پوشش خدماتی خود را گسترش دهد. باریوها به طور معمول اجتماع‌های محلی فقیر و غیررسمی و فاقد حقوق قانونی و سکونت رسمی و نظایر اینها هستند، و الگوی زیستی آنها، سکونتگاه‌های بدون قاعده و نامنظم است. آگواس آرچنتیناس برطبق قرارداد فقط مسئولیت خدمات‌رسانی به حواشی و نقاط پیرامونی سکونتگاه را برعهده داشت، آن‌هم تنها به ساختمان‌هایی که قانونی برشمرده می‌شدند. به هر حال هنگامی که AA تشخیص داد که ضروری است شروع کند به پرداختن به مسائل و مضامین مشخص سکونتگاه‌های کم‌درآمد، باریوی سن خورخه در این میان فرصتی منحصر به فرد و مغتنم را فراهم می‌ساخت. در باریوی مذکور، AA سه شرایط مهم و عمده را یافت: شبکه‌ای کوچک ساخته شده بود، سازمان‌های غیردولتی (NGO ها) و سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBO ها) به شیوه محلی بنیان نهاده شده و استقرار یافته بودند و با هدف توسعه اجتماع محلی به کار یا یکدیگر می‌پرداختند، و دیگر اینکه شهرداری تمایل داشت از دخالت ورزیدن متصدی یا اپراتور، حمایت و پشتیبانی کند.

IIED-AL از دیدگاه و منظر خاص خود، چنین حس کرد که کارکردن با دارنده امتیاز رسمی خدمات آب و فاضلاب برای اقشار تهی‌دست، و ترغیب به تکرار و همانندسازی این کار در سرتاسر باریوهای بویونس آیرس، کاری است به مصلحت آمیخته. پرسشی که در این میان مطرح شد، «چگونگی» این کار بود، و نه اینکه «آیا» چنین کاری اصولاً بشود یا نشود. به چه نحو دیگری می‌شد خدمات آب و فاضلاب را برای باریوها بهبود بخشید؟ AA چگونه می‌توانست به همکاری و کمک در امور مناطق کم‌درآمد بپردازد، که منافع متقابل تمام گروه‌ها و هیئت‌ها را (همچون اجتماع‌های محلی، دارنده امتیاز رسمی، خود حکومت و مانند اینها) به همراه داشته باشد؟

همکاری میان AA و IIED-AL در سطوح متعددی عملی شد؛ سازمان غیردولتی مذکور دارای دو بازوی متفاوت بود. IIED-AL مشاهده کرد که توافق و ترتیبات ظاهراً تا حدودی متزلزل به نظر می‌رسد، چرا که هیچ ترتیبات مقاطعه‌کاری مداومی با متصدی (اپراتور) در کار نبود. در مرحله نخست در سال ۱۹۹۵، IIED-AL و اجتماع محلی موردنظر، شبکه به تازگی برپا شده و مستقل آب و فاضلاب در باریوی سن خورخه را به AA منتقل ساختند، که این خود در مقابل برقراری ارتباط با سامانه کل شهر بود (هزینه ساخت شبکه مذکور به ۱۵۰,۰۰۰ دلار آمریکا رسید). به دنبال این کار IIED-AL متعهد قراردادهایی کوتاه‌مدت (آن هم با AA) شد، تا بخش‌هایی خاص و مشخص از کل کار را برعهده بگیرد. این مؤسسه، چه رسماً و چه به‌طور غیررسمی، در فعالیت‌های مختلفی دخالت ورزید، که از آن جمله می‌توان به اینها اشاره کرد: ترغیب و تشویق اقدامات در سکونتگاه‌های کم‌درآمد؛ ارزیابی زیست‌محیطی و اجتماعی؛ تشریح رمزگان‌ها یا کدهای کاری خاص سکونتگاه‌های کم‌درآمد؛ و پشتیبانی از ایجاد و توسعه واحدهای سازمانی کوچک در AA با یکی از نمایندگان IIED-AL.

تجربه کار با بخش خصوصی، تجربه‌ای ناهم‌سان بوده است. از یک‌سو، این تجربه مسئله‌ساز بوده است. هاله‌ای از سوءظن، بی‌اعتمادی و تشکیک‌ورزی، چشم‌اندازهای هر دو گروه یا هر دو بخش را در پرده‌ای از ابهام پوشاند. فرایند مورد بحث مخاطره‌ای را فراوری تشکیلات و فعالیت‌های به درستی استقرار یافته IIED-AL قرار داد. شهرت آن نیز بارها در خطر قرار گرفت، چرا که همکارانش در بخش NGO (بدون آنکه چندان در معرض نمایش آن قبیل پیوندهای بین بخش خصوصی و NGO قرار گیرد)، همکاری IIED را با آگواس آرچنتیناس، محل پرسش و تشکیک یافتند. بسیاری از NGO ها دریافتند که IIED-AL «برای» آگواس آرچنتیناس کار می‌کند، و نه «با» آن. این امر موجب آسیب دیدن همکاری‌های مهم با دیگر NGO ها و همچنین نقش IIED-AL در شبکه NGO محلی شده است. IIED جدای از اقدامات و فعالیت‌های مقرر آن، باید با چالش‌های متعددی نیز برای کار با AA رو در رو می‌شد، و این خود روندی بود که ثبات سازمانی تشکیلاتی آن را موقتاً خدشه‌دار می‌ساخت. IIED به‌رغم این مشکلات و دشواری‌ها، چنین نتیجه‌گیری کرد که کمک به تشویق و ارتقای فرایند نهادینه‌سازی موضوعات مبتلابه اجتماع محلی و رویکردهای [سازگار با اقشار] کم‌درآمد در فعالیت‌هایی که از طریق بخش خصوصی به اجرا در می‌آید، کاری است ارزشمند که به صرف کردن وقت، می‌ارزد - به‌ویژه مسئولیت خدمات آب و فاضلاب تا سال ۲۰۲۳.

آن‌گاه بود که فواید آشکار شد. اقدامات شراکتی با IIED-AL بی‌هیچ‌گونه تردیدی به AA کمک کرد تا خدمات به مناطق کم‌درآمدنشین را گسترش ببخشد. فقدان اختیارات واضح و علنی گسترش برای مناطق کم‌درآمدنشین بدین معنا بود که متصدی یا اپراتور چه‌بسا ترجیح می‌داد که این‌گونه بهبودبخشی‌ها را چند سال تعویق بيفکند. کار کردن با IIED-AL، و اعتمادی که این خود برای AA به همراه داشت، بدین معنا بود که تعداد مردمان تهی‌دست بیشتری از خدمات مورد نیاز (و به همین ترتیب نیز بهبود کیفیت زیستی و معیشتی‌شان) در مرحله زودتری بهره‌مند می‌شوند، و چه‌بسا فراتر و فزون‌تر از آنی که در شکلی جز این، انتظار می‌داشتند. دیگر اینکه AA اعتماد لازم برای کارکردن با دیگر NGO ها، CBO ها، و دیگر مشاوران را نیز به دست آورده است.

از تجربه‌ای که IIED-AL به‌دست آورد، آموزه‌های گوناگونی نمایان شدند، که هر یک برای مقامات محلی‌ای که در پی تمرکز بر شراکت‌های مربوط به اقشار فقیر بودند و پشتیبانی این هدف را از سوی بخش NGO جست‌وجو می‌کردند، آموزنده بود. اینها از آن جمله‌اند:

- شناخت و تشخیص مغایرت‌ها یا ناهم‌خوانی‌هایی که بسیاری از NGO ها در صورت پرداختن به همکاری‌های رسمی یا غیررسمی با بخش خصوصی ممکن بود با آن مواجه شوند. به هر حال چنین چیزی را نمی‌شد گامی ساده یا طبیعی برای آنان قلمداد کرد. بسیاری از NGO ها در برابر چنین حرکتی مقاومت خواهند کرد، و چنین پیوند و ارتباطی چه‌بسا در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نباشد.
- شناخت ماهیت رابطه پیمانکارانه با صاحب‌امتیاز رسمی. سازمان‌های غیردولتی (NGO ها) در چنین دادوستدها و معاملاتی، از شهرت‌شان مایه می‌گذارند، یا به عبارتی از آن سرمایه‌گذاری می‌کنند. برای NGO هایی که حکم و اختیاری برای کاهش فقر دارند، چنین کاری می‌بایست با تعهدی از سوی اپراتور، مبنی بر اینکه از اقدامات به نفع قشر فقیر استفاده خواهد شد و نه به ضرر این قشر، همراه باشد.
- شناخت این نکته در درازمدت، که کارها و فعالیت‌های NGO ها - که در حمایت و پشتیبانی از صاحب‌امتیاز رسمی است - چگونه جبران خواهد شد. برای NGO ها، حیاتی است که در هر تعداد تهیه و تدارکی که ممکن است، پیش از امضای قرارداد، مداخله ورزند و درباره‌شان توافق کنند. بدون وجود چنین چیزی، NGO چنان شریکی ضعیف و فاقد قدرت و اختیار خواهد بود.

منبع: بسط و تفصیل با همراهی IIED-AL

NGOها نقشی را در تضمین و اطمینان یافتن از اینکه سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی شکلی رسمی به خود گرفته‌اند، عهده‌دار شوند. در برنامه «ساخت، اجرا، آموزش، انتقال» (BOTT) در دماغه شرقی (ایسترن کیپ) واقع در افریقای جنوبی (ن.ک. پیرایندهای ۱۱-۶ و ۱۲-۶)، سازمان غیردولتی تراست موولا یکی از شرکای ائتلاف قرارداد و پیمان است، و آنها به‌طور مشخص عهده‌دار مسئولیت توسعه نهادی و اجتماعی محلی هستند.

کم و بیش به‌طور کلی سازمان‌های تجاری با آن اهداف‌شان که در بیشینه‌سازی خلاصه می‌شود، در کار با اجتماع‌های محلی نسبتاً بی‌ملاحظه عمل می‌کنند، و تمایلی هم به توان و ظرفیت آنها نشان نمی‌دهند. نقش ظرفیت‌سازی NGO در عین حال می‌تواند دربرگیرنده ظرفیت‌سازی برای شرکا نیز باشد. فقدان مهارت‌های مرتبط با ابعاد اجتماعی و نهادی، و در نظر گرفتن بعد تعامل با اجتماع‌های فقیر محلی، این را پیش رو می‌نهد که نیازی حیاتی برای جریان‌های هر چه بیشتر و گسترده‌تر اطلاعاتی از سوی NGOهای متبخر کارآمد به بخش خصوصی به چشم می‌خورد. این امر خود مستلزم محیطی است سازگار با جامعه و تمایل و اشتیاقی از سوی دیگر شرکا، برای آموختن و فراگرفتن.

□ هم‌کنشی اجتماع محلی

NGOها به‌طور معمول با هدف هم‌کنشی با اجتماع محلی شکل می‌گیرند و استقرار می‌یابند.^(۱۵) در پروژه‌های خدمات‌رسانی که بخش خصوصی در آنجا در مناطق کم‌درآمد مداخله می‌ورزد، کارگران ماهر اجتماع محلی می‌بایست به تعامل با اجتماع محلی بپردازند. بخش خصوصی معمولاً از این لحاظ حالتی بی‌ملاحظه و سخت‌گیرانه دارد، و در حالی که برخی از شهرداری‌ها چنین توانی را از طریق مواجهه‌های اخیرشان با مشارکت اجتماع محلی به‌وجود آورده‌اند، چه‌بسا کماکان بهتر از همه این باشد که بخش NGO در جایگاهی قرار گیرد تا عهده‌دار این نقش شود.

NGO به‌ویژه می‌تواند در ایجاد پُل از اعتماد و اطمینان در مرحله اولیه مؤثر باشد. NGOهایی که به صورت محلی شکل می‌گیرند، اغلب نقطه ورودی برای اجتماع‌های محلی به‌شمار می‌آیند و می‌توانند هنگامی که تمام دسته‌ها و هیئت‌ها با یکدیگر آشنایی پیدا کردند، نقشی تسهیل‌گر در این روند داشته باشند. جمع‌آوری اطلاعات مشارکت‌جویانه نقطه شروع عمده‌ای به‌شمار می‌آید. در عین حال که این امر می‌تواند منجر به انسجام و افزایش اعتماد بین دیگر اعضای شراکت شود، خود می‌تواند NGO را در موقعیتی ناممکن قرار دهد - به‌ویژه هنگامی که متحمل خبرها و هشدارهای نامطلوب یا مخالفت‌های بنیادین با پیامی شود که باید آن را بازگو کند. به‌عنوان مثال، در پروژه BOTT در افریقای جنوبی، تراست موولا با ارائه اندازه‌گیری‌های از پیش پرداخته شده برای اجتماع‌های محلی فقیر مخالفت داشت، لیکن برطبق قرارداد، ناگزیر به بحث درباره طرح‌های پیشنهادی با اجتماع محلی بود.

□ آگاهی‌سازی

نقش پایه و اولیه هر NGO در شراکت، کمک به اجتماع‌های محلی در درک فرایندها، روند و گزینه‌هاست. این خود شامل آگاهی‌سازی در مورد نقش‌های گوناگون و روابط شرکای تحت قرار و همچنین چارچوب‌های قانونی گسترده‌تر است. در عین حال می‌بایست در برگیرنده اطلاعات و آگاهی‌هایی که انتخاب‌ها را بهبود و ارتقا می‌بخشد نیز باشد. روابط نهادی اغلب پیچیده‌اند و می‌توانند سپری حفاظتی به‌وجود آورند. در توافقات و ترتیبات ائتلافی، حیاتی است که اجتماع‌های تهی‌دست محلی بدانند که چه کسی مسئولیت چه وظیفه‌ای را برعهده دارد، و اینکه این سازمان‌ها و تشکیلات، پاسخگو و مسئول وظایف مذکور هستند.

پیرامند ۱۴-۶ پراکندگی مصرف‌کنندگان خدمات

غیر فقیر	فقیر	بسیار فقیر	بی‌نهایت فقیر	آبرسانی
- خدمات به کمترین بها - قابلیت اطمینان - هیچ - دارد - تمایل ندارد - اتصال خانگی	- خدمات در حد توان پرداخت - خدمات بهتر - انعطاف‌پذیری - امکان غیرایمن بودن - اجاره‌نشینی - نرخ‌های پایه، احتمالاً بیشتر ایام سال - بله، چه‌بسا - دسترسی بی‌واسطه، چه‌بسا اتصال خانگی	- خدمات پایه و اولیه - انعطاف‌پذیری - اجاره‌نشینی غیرایمن - اشغال حاشیه‌ای‌ترین زمین - نرخ‌های پایه، با انعطاف‌پذیری در پرداخت - بله، در صورت حمایت متفاوت است، ولی احتمالاً مدام تغییر می‌کند.	- بقا - دسترسی - بی‌خانمانی - ندارد - ندارد - عمومی، رایگان	گرایش حیاتی اولیه الزامات زیستی محدودیت‌های اساسی توان پرداخت* توان/ تمایل به مشارکت‌جویی سطح خدمات مورد نیاز**
- تأمین خدمات با کمترین قیمت - بهداشت و پاکیزگی - هیچ - دارد - دارد - تمایلی ندارد - اتصال خانگی	- خدمات در حد توان پرداخت - دسترسی نزدیک - فقدان زمین برای امکانات مربوط به سلامتی - نرخ‌های پایه، احتمالاً بیشتر ایام سال - برخی از خانوارها - چه‌بسا ترجیح ندهد. - دسترسی بی‌واسطه، انتخاب سطح خدمات	- خدمات پایه و اولیه - دسترسی - اجاره‌نشینی غیرایمن - اشغال زمین‌های حاشیه‌ای - نرخ‌های پایه، و جز در مورد آب، ترجیح دیگری ندارد - ندارد - چه‌بسا ترجیح ندهد - متفاوت است، ولی احتمالاً مدام تغییر می‌کند.	- بقا - دسترسی - بی‌خانمانی - ندارد - ندارد - عمومی، رایگان	خدمات فاضلاب گرایش حیاتی اولیه الزامات زیستی محدودیت‌های اساسی توان پرداخت تمایل به پرداخت تمایل به مشارکت‌جویی سطح خدمات مورد نیاز**
- بدن از دم در منزل - بهداشت و پاکیزگی - هیچ - دارد - برخی می‌پردازند - هیچ مشارکتی - خدمات خانگی	- خدمات پایه اولیه - مقداری ضایعات، لیکن ندرتاً دارای ترجیح، انعطاف‌پذیری - علاقه - انباشته شدن موجب بروز خطر برای سلامت عموم می‌شود - نرخ‌های پایه - برخی از خانوارها (ظرفیت‌سازی) - خدمات پایه و اولیه	- خدمات پایه و اولیه - ضایعات اندک، فاقد ترجیح - علاقه - انباشته شدن موجب بروز خطر برای سلامت عموم می‌شود. - نرخ‌های پایه، بی‌هیچ‌گونه ترجیح و اولویت - برخی از خانوارها (ظرفیت‌سازی) - رایگان	- ندارد - ضایعات ندارد - بی‌خانمانی - ندارد - ندارد - عمومی، رایگان	خدمات ضایعات جامد گرایش حیاتی اولیه الزامات زیستی محدودیت‌های اساسی توان پرداخت تمایل به پرداخت / مشارکت‌جویی سطح خدمات مورد نیاز**

* تمایل به پرداخت، به طور جدی و عمیق متفاوت است و در اینجا در نظر گرفته نشده است.

** سطح خدمات مورد نیاز را زنان و مردمان، اغلب به گونه‌ای متفاوت ذکر کرده‌اند.

□ هواداری

اجتماع‌های تهی‌دست محلی چه‌بسا حتی با ارتقای دانش و آگاهی نیز باز هم ظرفیت و توان لازم را برای عمل کردن به مثابه شریکی یک‌سان و برابر، نداشته باشند، و در این میان سازمان غیردولتی (NGO) می‌تواند در بازنمایندن و توضیح و تشریح گرایش‌ها، علائق و دیدگاه‌های‌شان یاری‌رسان باشد. در عین حال که چنین چیزی ممکن است منجر به عدم توافق‌ها و کشمکش‌ها و یا هم‌سستیزی‌هایی درباره پاره‌ای از موضوعات اصلی و محوری شود، لیکن هدف غایی که همانا تأمین خدمات به گونه‌ای مداوم و پایدار است، در صورتی با احتمال هر چه بیشتر جامعه عمل خواهد پوشید که جوامع محلی به کفایت در شراکت بازنمایانده شوند و به نوعی عرض اندام کنند. از این منظر، NGO نقش مهمی در هواداری خواهد داشت.

□ فراهم‌آورنده خدمات

در عین حال ممکن است NGO به درستی در جایگاهی قرار گیرد که عهده‌دار دیگر اقدامات و فعالیت‌های کاهش فقر - که حکم تقویت‌کننده و مکمل دخالت‌های کالبدی در اجتماع‌های محلی را دارند- بشود. به‌عنوان نمونه، اهمیت ارتقای بهداشتی، به مثابه یکی از فعالیت‌های متصل و مرتبط مهم، به خوبی شکل گرفته و تکوین شده است. NGOها غالباً به بهترین نحو در جایگاه هدایت فعالیت‌های وابسته و مرتبط در زمینه‌هایی که با ظرفیت‌سازی اجتماع محلی سروکار می‌یابند، استقرار یافته‌اند. در پاره‌ای از موارد، این امر ممکن است منجر به شکل‌گیری NGO یا CBO در اجتماع محلی (مانند یک تعاونی) شود تا مسئولیت وظایفی را در رده محله‌ای بر عهده بگیرند.

□ بازیابی هزینه

چه‌بسا یکی از دشوارترین موضوعاتی که NGOها با آن سروکار دارند، ترویج و ترفیع بازیابی هزینه است. این موضوع را می‌بایست با موضوعاتی چون برابرنگری و همچنین پایداری خدمات، مرتبط دانست. برخی از NGOها، به کار پرداختن با مقوله بازیابی هزینه را از لحاظ اصولی دشوار یافته‌اند، در حالی که برخی دیگر دغدغه‌شان عمدتاً برابرنگری در تخصیص هزینه‌هاست و تعیین اینکه چه چیز در حد استطاعت و توان پرداخت است. اغلب، NGO را می‌توان مناسب‌ترین کنشگر برای کار با اجتماع‌های محلی در ایجاد و شکل دادن به فرهنگ تمایل به پرداخت پول در ازای خدمات، به‌منظور اطمینان از تداوم و پایداری آنها دانست.

□ نظارت و ارزیابی

NGOها می‌توانند در نزدیکی تنگاتنگ با نقش خود به عنوان طرفداران و علاقه‌مندان به اجتماع محلی، نقش‌های مهم دیگری را نیز در نظارت و ارزیابی پیشرفت امور و تأثیرگذاری‌های‌شان در سطح محلی، شکل دهند و به اجرا درآورند. آنها برای اجرای رویکردهای نظارتی مشارکت‌جویانه در اجتماع‌های محلی، احتمالاً از همه مجهزترند، و می‌توانند نقشی مهم را برای عرضه و بازنمود پاره‌ای از موضوعات و مقوله‌های سامان‌دهنده برای اجتماع محلی، فراهم آورند.

□ حکمیت و حل تعارض‌ها و اختلاف‌ها

نقش NGO در مقام و جایگاه میان‌پهنه یا واسطه‌ای برای اجتماع محلی، به هنگام درگرفتن جنگ و جدل بین بخش خصوصی و سازمان‌های موجود در اجتماع محلی، در حد داور و میانجی بین آنها گسترش پیدا می‌کند. این امر می‌تواند NGOها را در جایگاهی قرار دهد که در آن، تعارض یا گرایش و علاقه‌ای، مستقل و سوای از روابط قراردادی آنها به چشم می‌خورد.

پیرایند ۱۵-۶ مدیریت و بسیج کردن اجتماع محلی لیما، پرو

یکی از ویژگی‌های درخور توجه برنامه‌ای که اتحادیه اروپا به منظور بهبودبخشی تأمین آب برای مناطق دورافتاده لیما^۱ [پایتخت پرو] بنیان نهاد، نقشی بود که اجتماع محلی عهده‌دار آن شد. فرایند توانمندسازی منجر به آن شد که اجتماع محلی، مصرف‌کننده و همچنین مشتری یا کارفرمای خدمات تحویل تانکر آب شود (ن.ک. پیرایند ۸-۶)، و در قالبی کلی‌تر عهده‌دار مسئولیت مدیریت، اجرا و نیز حفظ و نگهداری سامانه تأمین آب - که متعلق به خودش بود- بشود.

در پی برخی کارهای پیشگامانه موفق که سازمان غیردولتی اکوسیوداد^۲ مستقلاً عهده‌دار آنها در سال‌های آغازین دهه ۱۹۹۰ شد، یک پروژه تأمین آب آشامیدنی (پروژه APPJ) با همکاری اتحادیه اروپا و با بودجه ۱۵ میلیون دلار آمریکا، شکل گرفت و به‌وجود آمد. اهداف اولیه برنامه عبارت بودند از: تأمین آب مستمر و پایدار و مورد اطمینان برای سکونتگاه‌های شهری حاشیه‌ای لیما، از طریق ساخت‌وساز کالبدی (فیزیکی) منابع ذخیره آب و نصب و استقرار شبکه‌های توزیع محلی از طریق سکونتگاه‌ها؛ ادغام و یکپارچه‌سازی سامانه تأمین تانکر آب در تعداد زیادی از مناطق؛ و مشارکت‌جویی به‌طور کامل در مقام ذی‌سهم‌های اصلی از طریق بسیج کردن اجتماع محلی دارای توان عهده‌دار شدن نقش مدیریتی بر مرحله تکمیلی.

جامعه شهروندی، هم بهره‌بردار و هم مدیر سازمان‌دهنده روند مذکور است. نخستین کمک و همراهی اجتماع‌های محلی، با پشتیبانی فنی و ظرفیت‌ساختی NGOهای محلی، در ساخت منبع ذخیره آب و شبکه، به‌وسیله فراهم ساختن نیروی کار غیرماهر برای حفر ترانشه [یا خندق، گودال و جز آن] و ساخت آب‌انبار شهر. سپس کمیته‌های ویژه آب موسوم به «کمیته حراستی آب آشامیدنی شهروندان - پرو» (COVAAP) در هر بخش شکل می‌گیرد، که در آن یک منبع ذخیره آب ساخته می‌شود.

«کمیته حراستی آب آشامیدنی شهروندان^۳ - پرو» (COVAAP) در نهایت مسئول مدیریت سامانه تأمین آب است. کمیته مذکور می‌بایست در پایان مرحله ساخت‌وساز شکل گیرد تا عهده‌دار مسئولیت مدیریت، اجرا و همچنین حفاظت و نگهداری شود. COVAAP به مثابه تأمین‌کننده آب، که شالوده آن همانا اجتماع محلی است عمل می‌کند. آنانی که می‌خواهند آب به منابع ذخیره‌شان منتقل شود، می‌بایست آب را از رانندگان تانکر خریداری کنند (آن هم به قیمتی که شهرداری تعیین می‌کند) و این آب از طریق شبکه توزیع به در هر خانه فروخته می‌شود.

الگوهای متمایز و متعددی برای این‌گونه «کمیته‌های آب»، بسته به نحوه دسترسی آنها به آب و فرایند تصمیم‌گیری در اجتماع محلی، وجود دارند؛ لیکن درجایی که هیچ منبع دیگری موجود نیست، آنها دارای نوعی قرارداد اجتماعی خصوصی - شهروندی با تانکرهای آب هستند. تمام آنها چونان شرکت‌های انتفاعی و سودآور عمل می‌کنند، اما در این بین یکی با بخش خصوصی قرارداد فرعی یا دست دوم می‌بندد، و دیگری خود فرایند توزیع را هدایت می‌کند.

در الگوی COVAAP خصوصی، همان‌گونه که در هوای کان^۴ مشاهده شد (با شبکه‌ای ۳۴۰۰ متری، ۴۰ منبع آب عمومی یا اشتراکی و ۵۰ مترمکعب ذخیره)، قرارداد اجرای زیرساخت و خدمات با مؤسسه یا انجمنی از رانندگان تانکرهای آب برای دوره‌ای یک‌ساله بسته شده است. این انجمن یا مؤسسه، ماهیانه مبلغ ۵۸ دلار آمریکا به کمیته محلی آب می‌پردازد و متعهد تأمین خدمات مناسب و مطلوب به ساکنان منطقه می‌شود. آب با مخازن مخصوص، از طریق تصدیی یا مأموری که در استخدام پیمانکار است، به در خانه‌ها آورده و فروخته می‌شود. کمیته COVAAP با تعرفه تعیین شده برای آب در طول مدت قرارداد، موافق است. این سامانه تأمین آب با قیمتی که ۲۰ درصد ارزان‌تر از دیگر الگوهای اجتماع محلی است، فراهم می‌آید.

در الگوی COVAAP اجتماع محلی، تانکرهای آب تحت قرارداد COVAAP برای تأمین آب به مخازن ذخیره‌اند. سپس COVAAP مسئولیت اداره سامانه، نگهداری از سامانه (هم نقاط استقرار و هم منبع ذخیره)، و نیز فروش آب را از نقاط استقرار به مصرف‌کنندگان در منطقه مورد نظر برعهده می‌گیرد. کمیته موسوم به COVAAP متشکل از نمایندگان کمیته‌های محلی، اداره‌های مرکزی مسئول، مبلغان و بانیان^۵ اجتماع محلی و کمیته کاری همگانی شکل گرفته و رواج یافته به‌وسیله NGO، و همچنین یک نماینده از اجتماع محلی است. از آنجا که این الگو کنترل و نظارت بر روند تأمین آب را فراهم می‌آورد، الگویی است که بیش از آنهای دیگر اتخاذ شده است. در الگوی دوم COVAAP اجتماع محلی، آب مستقیماً از طریق شبکه «شرکت آب آشامیدنی و بهداشتی لیما» (SEDEPAL) تأمین می‌شود و به دست می‌آید.

NGOها نقشی عمده و حیاتی در ظرفیت‌سازی و تسهیل برای اجتماع‌های محلی، و همچنین نقش تأمین‌کننده خدمات اولیه و اصلی را دارند. این به‌عنوان مثال، مشتمل بر مواردی از این دست است:

- به اجرا درآوردن امور ساخت‌وساز؛
- تشویق به سازمان‌دهی و مشارکت جستن اجتماع‌های محلی بومی^۶ در اجرای نقش‌هایشان؛
- فراهم‌سازی آموزش لازم برای اداره امور و مدیریت سامانه آب‌رسانی؛
- تسهیل امور و اداره کردن نیروی کار فراهم آمده به‌وسیله اجتماع محلی برای روند ساخت‌وساز؛
- سازمان‌دهی فعالیت‌های ارتقای بهداشت، با اجتماع‌های محلی.

در زمان حاضر، این اقدام پیشگامانه و مبتکرانه که در مراحل نهایی‌اش به سر می‌برد، منجر به تکمیل ۲۵۰ خرده‌پروژه [یا پروژه‌های کوچک] (که هر یک به ۱۲۰ خانوار خدمات‌رسانی می‌کنند)، تأمین آب برای حدود ۳۰۰ خانوار و در مجموع برای جمعیتی بیش از ۱/۵ میلیون نفر شده است. کل کمک اجتماع محلی از طریق درونداد یا ورودی نیروی کار، به ارزشی حدود ۳ میلیون دلار آمریکا برآورد شده است.

منبع: اکوسیوداد / GHK، ۲۰۰۱

1. Lima
4. Huaycan

2. Ecociudad
5. promoters

3. Vigilance Committee for Drinking Water (Peru)
6. Local communities

□ مجرای تأمین مالی

برخی از NGOها مهارت‌ها و تجربه‌هایی دارند که به واسطه آنها می‌توانند نقش مجرای تأمین مالی را برعهده بگیرند. چنین چیزی احتمالاً در مقیاسی کوچک رخ می‌نماید؛ در معدودی از شرکات‌ها، NGO به مثابه مسیر هدایت‌کننده پروژه‌های عظیم و بزرگ‌مقیاس زیربنایی در نظر گرفته می‌شود، و NGOهای معدودی نیز وجود دارند که ظرفیت و توان کاری یا مدیریت پروژه کافی برای برآمدن از پس چنین پروژه‌هایی در خود داشته باشند. البته به هر حال آنها می‌توانند مورد اعتمادترین نمایندگان یا کارگزاران برای در دست داشتن و اداره کردن پول به‌منظور توسعه اجتماع محلی به‌شمار آیند.

□ چالش‌های اصلی برای سازمان‌های غیردولتی دخیل در شرکات‌ها کدام‌اند؟

فرایند کاری با بخش‌های خصوصی و عمومی، برای بیشتر سازمان‌ها و تشکیلات موجود در بخش NGO، نه سراسر است و مستقیم است و نه طبیعی. در بسیاری از مباحثه‌های خط‌مشی اخیر، پنداشت‌ها و فرض‌هایی درباره توان و ظرفیت و همچنین تمایل NGOها برای مشارکت جستن در اقدامات پیشگامانه به نفع اقشار فقیر و پشتیبانی آنها از اقشار مذکور، صورت گرفته است. در این میان بسیاری توان و یا تمایل انجام این کار را ندارند. اختیارات و رفتارها و عملکردهای بسیاری از NGOها چنان دور و جدا از بخش خصوصی بوده است که خود آنها اصولاً از ورود به چنین توافقی‌ها و ترتیباتی دوری می‌جویند، در حالی که برخی دیگر این شناخت و آگاهی را دارند که اقشار فقیر از نقشی که چنین شرکات‌هایی می‌توانند به اجرا درآورند، سود خواهند برد. دیگر اینکه بسیاری از NGOها نیز به مانند بخش خصوصی، تنها دارای توان و ظرفیت‌های محدودی هستند.

چالش موجود فراروی NGOهای توانمند و نیز دیگر شرکایی که حمایت NGO را می‌طلبند، بررسی و حل هم‌سویی‌ها و ناسازگاری است که همراهانند با:

- آرا و عقاید - یا ایدئولوژی‌های- ناهمگون، هدف‌های مغایر و متفاوت در پروژه، و نیز روش‌ها و فعالیت‌های کاری ناسازگار و ناهم‌گرا؛
- تشکیک‌ورزی و بی‌اعتمادی و سوءظن، که پیش از رویکردهای شرکاتی شکل گرفته‌اند؛
- حل ناهمگونی‌های میان اجتماع‌های محلی و اپراتورهای خصوصی؛
- سازوکارهای تأمین مالی و دسترسی به آن؛
- انتشار و پراکنش تجربه‌های به‌دست آمده از شرکات؛
- وضوح و شفافیت، و حاشیه‌های سود؛
- سپردن تعامل با NGOها به مدیریت رده میانی، و کنار نهادن آنها از فرایندهای تصمیم‌گیری؛
- درک و فهم چارچوب زمانی مورد نیاز برای توسعه نهادی و اجتماعی؛
- توجه به تأثیرگذاری‌ها و ثمربخشی‌های درازمدت در قیاس با کارایی کوتاه‌مدت؛ و
- کشمکش‌ها و تعارض‌های داخلی بر سر میزان شهرت، اعتبار، سازش و مصالحه.

تدوین و تنظیم شرکات‌ها در شهرداری‌ها، به‌منظور ترغیب دخالت دادن NGOها، نیازمند شناسایی انگیزه‌ها و دلگرمی‌هایی است که با آنها بتوان شرکای بالقوه NGO را جذب کرد. دیگر اینکه NGOها حتماً می‌بایست خاطر جمع گردند که شأن و مرتبه [حقوقی و جز آن] و اولویتهای مساوی با دیگران برای آنها در نظر گرفته خواهد شد و در نتیجه مواضع و صدای آنها به گوش خواهد رسید (ن.ک. بحث فصل ۸، با تأکید بر تلویحات یا مفاهیم ضمنی روابط ساختاربندی شده و قراردادها). آنها می‌بایست ببینند که سازوکارها مناسب و بجا هستند، تا اطمینان یابند که شرکات‌ها سازگاری لازم را با اجتماع محلی دارند و نشان‌دهنده تعهدی اجتماعی‌اند (همچون تعهد مالی

پیرایند ۱۶-۶ همکاری‌های اجتماع محلی قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین

مرتب با پیراینده‌های ۷-۱۰ و ۸-۸

به دنبال عرضه اجاره بهره‌گیری یا امتیاز برای آب در قرطبه یا کوردوبا^۱ (ن.ک. پیرایند ۸-۸) در سال ۱۹۸۸ شهرداری قرطبه به همکاری در چند پروژه راهبر کوچک با هدف دادن هرچه زودتر انشعاب آب به اجتماع‌های فقیر محلی پرداخت؛ منظور از «زودتر» درواقع در مقایسه با آنی است که در طرح و برنامه درازمدت برای شبکه آب لوله‌کشی شده در نظر گرفته شده بود. این پروژه‌های راهبر یا پیشگام به مثابه ترتیبات و توافقی‌هایی سه‌جانبه میان شهرداری، که کمک‌کننده در امور مالی بوده است، اپراتور آب، یعنی آگواس کوردوبه‌زاس^۲ که عهده‌دار کمک و همکاری فنی است، و اجتماع محلی که نیروی کار داوطلب و غیرماهر را تأمین می‌کند جامعه عمل و اجرا پوشیدند. تأمین مالی اینها با کمکی در سرمایه‌گذاری از سوی بودجه ویژه توسعه محلی و یک طرح اشتغال‌آفرینی فدرال، که برطبق آن افرادی که دیرزمانی بدون شغل بوده‌اند می‌توانند در نیروی کار غیر ماهر به کار بپردازند، صورت گرفته است.

خانوارهای ساکن باریوی استاسیون فلورس^۳ عموماً با پشتگرمی به انشعاب‌های پنهانی از شبکه آب لوله‌کشی، با کمبودهای آب و فشار کم آن مواجه بوده‌اند و بسیاری از ساکنان نیز وابستگی‌شان به آبی بود که از تانکرهای خصوصی خریداری می‌کردند. تلاش‌ها برای به دست آوردن انشعاب‌های قانونی از شبکه، مکرراً ناکام ماندند تا اینکه در سال ۱۹۹۹ کمیته‌ای خاص و خلق‌الساعه به نام انته پروموتور^۴ به‌وجود آمد تا با در اختیار گرفتن کمکی به میزان ۴۸,۰۰۰ دلار آمریکا از بودجه امور شهری شهرداری به‌منظور ایجاد اتصال به شبکه آب لوله‌کشی، وارد عمل شود. به رغم وجود مسائل و مشکلات داخلی بین این کمیته خلق‌الساعه آب‌رسانی و یکی از سازمان‌های تشکیل‌شده مبتنی بر اجتماع محلی (CBO)، که خواهان کنترل و نظارت بر بودجه کمکی مذکور بود، دعوت‌هایی برای چند مناقصه صورت گرفت، فرایندی به‌منظور گزینش شکل گرفت و شهرداری نیز انتقال کمک‌هزینه‌ای را به کمیته مذکور، مورد تأیید و تصویب قرار داد. کارها با استفاده از نیروی کاری داوطلب از اجتماع محلی، انجام شدند. آگواس کوردوبه‌زاس، نوعی بازرس را برای امور، فراهم آورد. در مجموع ۵۵۰ خانوار در ۱۶ بلوک [به مفهوم تقریبی «محل» یا «محله»] به ۴۵۰۰ متر لوله‌کشی مجهز شدند. کارها بیش از آنچه که در اصل در نظر گرفته و پیش‌بینی شده بود به درازا کشید، زیرا این اطمینان می‌بایست حاصل آید که تمام خانوارها ترانشه یا گودال ویژه کارگذاری لوله آب را حتماً در بیرون از خانه‌های‌شان حفر کرده باشند. البته تأخیرها به این دلیل هم بود که توافقی‌های لازم بر سر اینکه چه کسی عهده‌دار مسئولیت ترانشه‌ها در تمام خیابان‌ها و چهارراه‌هاست، وجود نداشت.

کمیته مذکور، در کاهش کلی هزینه پروژه به شکلی موفق عمل کرد، به گونه‌ای که این اطمینان را به‌وجود آورد که از مواد و مصالح مناسبی استفاده می‌شود (همچون لوله‌های دارای قطر کوچک) و به‌علاوه، استدلال هزینه کمتر به ازای خدمات کمتر را نیز مطرح کرد. (هزینه نهایی کارها ۱۰ درصد کمتر از بودجه شد، و به ۷۸/۳۶ دلار آمریکا به ازای هر انشعاب رسید - که این کمتر از یک‌چهارم هزینه انشعاب استاندارد به میزان ۳۵۰ دلار آمریکاست (شامل کنتور آب)، که آگواس کوردوبه‌زاس برای خانوارهای داخل شهر به ازای کارهای انجام شده مستقیم به دست پیمانکاران خودش تعیین کرده بود).

دومین مثال یا نمونه را باریوی کبراکو^۵ به دست می‌دهد، که اجتماعی است محلی متشکل از ۶۴۰ خانه و خانوار که صاحب کلینیک بهداشتی، مدرسه ابتدایی و مرکز اجتماع محلی شده‌اند، آن هم با کوشش‌های خود ساکنان و بدون حمایت دولت. تا زمانی که پروژه پیشگام یا راهبر به اجرا درآمد، تانکرهای آب خصوصی و وابسته به شهرداری، آب را برای خانه‌ها تأمین می‌کردند و هیچ انشعاب قانونی در کار نبود. خرید معمول ماهیانه آب در هر خانوار، عبارت بود از سه واحد ۴۰۰۰ لیتری به قیمت هر یک ۱۰ دلار آمریکا، که بدین ترتیب مخارج کلی به ۳۰ دلار آمریکا می‌رسید. به خاطر رکود بازار، نرخ بیکاری مردان در نیمه سال ۲۰۰۰ به بیش از ۷۵ درصد می‌رسید. در سال ۱۹۹۸ کمیته‌ای خلق‌الساعه و موقت تشکیل گردید و کمکی به مبلغ ۱۰۰,۰۰۰ دلار آمریکا از محل بودجه شهری شهرداری دریافت کرد. کمیته مذکور در واقع پاسخگوی «دپارتمان مشارکت اجتماع محلی»^۶ در شهرداری بود. دو شرکت خصوصی مبلغ پیشنهادی‌شان را برای شرکت در مناقصه تأمین مواد و مصالح مطرح کردند. شهرداری، مواد و مصالح مذکور را از برنده مناقصه به وکالت از اجتماع محلی خریداری کرد و آن‌گاه مبالغ واریز شدند. تا پایان سال ۱۹۹۹ کار با موفقیت به اتمام رسید. آگواس کوردوبه‌زاس دو نفر را به عنوان سرکرده یا نوعی سخنگو برای سرپرستی و نظارت بر کار ساکنان بومی تعیین کرد، که کارشان عبارت بود از حفر ترانشه یا گودال در بیرون از خانه‌های مربوط به آنها، و تعدادی کارگر بیکار نیز برای دوره ساخت‌وساز به کار گماشته شدند. بدین ترتیب بود که ۶۰۰۰ متر لوله در عمق ۱/۲ متری زمین، به تمامی با بهره‌گیری از شیوه‌ها و فنون ساخت‌وساز «کارگری»، کار گذاشته شدند.

خانوارهای ساکن باریوی سن ایگناسیو^۷ سال‌های سال آب مورد نیازشان را با انشعاب‌های غیرقانونی گرفته شده از شبکه آب لوله‌کشی تأمین می‌کردند. در سال ۱۹۹۸ کمیته‌ای موقت تشکیل گردید و کمکی به مبلغ ۷۰,۰۰۰ دلار از محل بودجه توسعه محلی، به‌منظور خریداری مواد و مصالح، در اختیار آن قرار گرفت. در نیمه سال ۱۹۹۹ حدود ۴۰ تن از افراد محلی، به استخدام برنامه ایجاد شغل فدرال در طرح و برنامه تراباجار^۸ درآمدند و تحت نظارت و سرپرستی آگواس کوردوبه‌زاس شروع به کار کردند. گو اینکه تقسیم‌بندی‌های سیاسی در داخل سن ایگناسیو به زودی به جریب‌های بین تشکیلات جامعه محلی بومی و کمیته موقت مسئول آب، بر سر مدیریت پروژه در گرفت. اتهام‌هایی هم در مورد به اصطلاح سوءاستفاده از کمک شهرداری مطرح گردید. هنگامی که در دسامبر ۱۹۹۹ طرح و برنامه تراباجار به پایان رسید، ساکنان از طریق تدارک دیدن نیروی کار داوطلب، از تکمیل کردن کار سر باز زدند. تا اواسط سال ۲۰۰۰ پروژه درواقع خوابیده و فقط نیمی از کار به پایان رسیده بود.

نتایج این همکاری‌های کوچک‌مقیاس، در پرده‌ای از ابهام و سردرگمی قرار دارد. دو دیرکرد که در این بین پیش آمد، ناشی از اختلاف بر سر کنترل و نظارت بر بودجه بود. اجزا و مؤلفه‌های پروژه‌های موفق، عبارت بوده‌اند از اینکه اجتماع محلی با تأمین نیروی کار داوطلب در پروژه شرکت جست، رهبری در اداره کردن کمک‌های شفافیت و وضوح را در پیش گرفت، رویکردی غیرسیاسی دنبال شد که مشارکت اعضای اجتماع محلی را در پروژه مذکور ترغیب و تشویق کرد، و رهبری متمرکز خواهان آن شد که آن عده از اعضا که نمی‌خواستند با کمک شخصی خود به این کوشش جمعی و مشترک بپیوندند، توبیخ و سرزنش شوند.

منبع: برگرفته از نیکسون، ۲۰۰۱ b

1. Cordoba
2. Ente Promotor
3. Barrio San Ignacio

4. Aguas Cordobesas
5. Barrio Quebracho
6. Trabajar

7. Barrio Estacion Flores
8. Department of Community Participation

به نظارت و ارزیابی، بحث و گفتمان درباره خطمشی، انتشار و پراکنش بهترین اقدامات)، و اینکه شراکت درواقع تعهدی را به ظرفیت‌سازی و دوام و پایداری، از خود آشکار خواهد ساخت. خود به خود، عده‌ای در این میان چنین استدلال خواهند کرد که توافق‌ها بر سر درون‌مایه و محتوا و همچنین فرایندهای اصلی (همچون مشارکت جستن اجتماع محلی) می‌بایست در مرحله‌ای آغازین اعلام شده باشد.

مصرف‌کنندگان

□ ماهیت و گوناگونی مصرف‌کنندگان

در اقدامات پیشگامانه‌ای که هدف‌شان بهبود و ارتقای خدمات شهری است، نکاتی چون اهمیت پراکندگی پایه و خاستگاه مصرف‌کننده، هدف‌گیری اقدام و کوشش به منظور برآورده ساختن طیفی از انواع نیازهای مصرف‌کنندگان و رسیدن به مبلغ پرداختی‌ای که نشان‌دهنده هزینه و همچنین استاندارد خدماتی باشد که به آنان ارائه می‌شود، و توانایی آنها برای پرداخت این وجه، هر دم بیشتر تشخیص داده و درک می‌شود. در بافتار یا زمینه شهری کشورهای در حال توسعه، دست کم دو نوع مصرف‌کننده خدمات پایه وجود دارد. در نمونه نخست، می‌بایست تمایزی بنیادین بین دو قشر دارا و ندار قائل شد. مصرف‌کنندگان فقیر و غیرفقیر، نیازهای خدماتی عمیقاً متفاوت و همچنین تفاوت‌هایی بارز را در توان‌ها یا ظرفیت‌هایی که تأثیر ژرف بر خواسته‌ها و الزامات و نیز مشارکت آنان در فرایندهای تأمین خدمات محله‌ای و کل شهر می‌گذارند، نشان می‌دهند.

در اصل انتظار می‌رود که اقشار غیرفقیر می‌بایست از جنبه‌های اجرایی تأمین خدمات منفک بمانند، صورت‌حساب‌های‌شان را بدون درگیری و برخورد پیردازند و چونان مصرف‌کنندگانی آگاه و مطلع رفتار کنند. در هر حال، روشن است که چنین انتظاری یا توقعاتی تناسب چندانی با مصرف‌کنندگان فقیر ندارند، و زیرگروه‌های متمایز مصرف‌کنندگان، به راه‌حل‌های ساختاری و فرایندی متفاوت نیاز دارند. پیش‌ترها معمولاً از چنین چالش‌هایی پرهیز می‌شد. اپراتورها به گونه‌ای با قیود و اجبارهای قراردادی و ارتقای ترجیحی خدمات برای مصرف‌کنندگان غیرفقیر برخورد می‌کنند، که متحمل کمترین ریسک‌ها شوند. از سوی دیگر، بسیاری از پروژه‌ها در نائل شدن به اهداف مورد نظر، از آن رو ناکام بوده‌اند که در سازمان‌دهی فرایند تأمین خدمات و شرکای دخیل و درگیر در این امر، فرقی چندانی بین فقرا و اغنیاء قائل نشده‌اند. رویکردهای کسب‌وکار یا رویکردهای تجاری به شکل نامناسبی در اجتماع‌های فقیر محلی به کار گرفته شده‌اند، یا جایگزین‌ها عبارت بوده‌اند از اقدامات پیشگامانه تجربی یا تجربه‌گرایانه، تناوبی یا اصولاً خارج از حیطه قرارداد.

تفاوت‌های بنیادین میان مصرف‌کنندگان فقیر و غیرفقیر می‌بایست با توجه به عوامل کالبدی (فیزیکی)، اجتماعی، سیاسی، نهادی و اقتصادی درک گردند و شناخته شوند. آنچه که بیش از همه می‌توان مشاهده کرد، به حاشیه راندن مصرف‌کنندگان فقیر، در داخل شهرهاست. با آنکه بسیاری از خانوارهای فقیر و به حاشیه رانده شده، ورای نواحی‌ای که از لحاظ جغرافیایی به عنوان زاغه‌نشینی‌ها یا سکونتگاه‌های غیرقانونی تعریف شده‌اند استقرار یافته‌اند، اکثریت عظیمی از آنان در مناطق فاقد خدمات (یا دارای خدمات بسیار اندک و نازل) در زمین‌های حاشیه‌ای متمرکز شده‌اند، که اغلب هم فاقد امنیت برای اجاره‌نشینی [و به طور کلی سکونت] هستند. خدمات شبکه‌ای معمولاً تا این مناطق گسترش نیافته‌اند. تأمین آب ممکن است اشتراکی و عمومی باشد یا به صورت غیرقانونی به دست آید. خدمات زهکشی بهداشتی فاضلاب چه‌بسا ابتدایی و غیرپیشرفته باشد و برای سلامت و ایمنی شخصی نیز تهدید به شمار آید، و خدمات دفع ضایعات جامد ممکن است اصولاً موجود نباشد یا اینکه اولویت‌بندی نشده باشد. ساکنان فقیر، برخلاف همسایگان شهری دارا ترشان، اغلب به سواد و آموزش، مراقبت‌های بهداشتی و فرصت‌های کسب درآمد دسترسی ندارند. آنها همواره از منافع رشد اقتصادی در جاهای دیگر، به حاشیه رانده شده‌اند. شأن و مرتبه اجتماعی آنان بی‌چون و چرا پایین است، و شرایط زیستی اغلب غیربهداشتی و ناکافی، موجب هر دم وخیم‌تر شدن اوضاع آنان می‌شود. آنان معمولاً از لحاظ سیاسی نیز در حاشیه قرار دارند؛ آنها هیچ دسترسی‌ای به اطلاعات ندارند و از بیشتر ساختارهای تصمیم‌گیری کنار گذاشته و حذف شده‌اند.

از سوی دیگر، مصرف‌کنندگان غیرفقیر معمولاً تا حدودی به خدمات دسترسی دارند، دارای شغل و درآمد منظم هستند، و شأن و مرتبه اجتماعی‌شان نیز بالاتر است - و همه اینها امکان دسترسی به خدمات مورد نیاز را برای آنها فراهم می‌سازد. کار کردن با ثروتمندان اصولاً برای کسب‌وکار، خوب است؛ زیرا آنان از پس روابط سطح بالای دادوستدی برمی‌آیند و مشخصاً پولی به کسی می‌دهند تا فلان یا بهمان خدمات را تهیه کند. پژوهش در حیطه بسیاری از صنایع نشان داده است که تولیدات و همچنین فرایندهای کسب‌وکار، گاه می‌توانند برای اقشار تهی‌دست بس گران باشند.

□ ویژگی‌های مصرف‌کنندگان و سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی^(۱۶)

بحث و کنکاش پیش‌تر مطرح شده در این فصل، توجه را به ناهمگونی اجتماع‌های محلی شهری، تنوع اقشار و گروه‌ها و خانوارهای جای گرفته در رده کم‌درآمد، و همچنین اتکای متقابلی که در میان خانوارها برای خدمات مشاهده می‌شود، جلب می‌کند. این موضوع خود تأکیدی است بر مسئله یا معضل توان و ظرفیت و نیاز به ظرفیت‌سازی، تا مصرف‌کنندگان فقیر توان پرداخت پول خدمات و حقوق به‌کارگیری را داشته باشند. هنگام در نظر گرفتن ویژگی‌های نسبی مصرف‌کنندگان به مثابه کنشگرانی که در شراکت حضور دارند، عمده آن است که اقشار فقیر در قالب گروهی واحد و همگن در نظر گرفته نشوند، بلکه می‌بایست پراکنده و متفرق برشمرده شوند تا آسیب‌پذیری‌های متفاوت، و توان‌ها و استعدادها و نیز راهبردهای رویارویی مختلفی که دارند، شناخته شود و آگاهی لازم در این باره به دست آید. شناخت این تنوع (و نیاز به ارزیابی‌های دقیق)، بی‌چون و چرا موجب ستیز دیدگاه‌هایی که ثبات و گستردگی خاص خود را دارند - به‌ویژه در میان متصدیان یا اپراتورهای خصوصی - مبنی بر اینکه اقشار فقیر را می‌توان به مثابه نوعی واحد از مصرف‌کنندگان پنداشت و به‌شمار آورد (آن هم نوعی که غالباً فقط بازتاب‌دهنده نیازها و توان‌های پرسروصداترین اعضای اجتماع محلی است) خواهد شد. پیرایند ۱۴-۶ برخی از ویژگی‌های اقشار توانمند و به حاشیه رانده شده را نشان می‌دهد. پیرایند مذکور، به تنوع و اختلافی انبوه و گسترده در مسائل و معضلات، نیازها، توان و استعدادها و تمایلات مصرف‌کنندگان خدمات در بافتارهای فقیر شهری اشاره دارد.

مصرف‌کنندگان نیز به مثابه افراد، مشخصاً نمایان‌گر انبوهه و کثرتی از آرا و نظرگاه‌ها هستند. منابع افراد و اهمیت آن ممکن است در شراکت عمومی - خصوصی حداقل به نظر رسد، با این حال آنان به مثابه - و در جایگاه - گروه، نوعی نیرو به شمار می‌آیند و باید وجود و امتیازشان را جدی تلقی کرد؛ آرای پراکنده مصرف‌کنندگان نیز گروهی را تشکیل می‌دهد که در مجموع می‌تواند بازاری را نشان دهد که کار کردن با آن، شدنی و ممکن است. بدین منظور که چنین آرای‌های هم در نظر گرفته شوند، ضروری است که مصرف‌کنندگان به تشکیل گروه‌های ذی‌نفع یا گروه‌های کاربر، با هدف تعامل با دیگر شرکا، اقدام کنند. این قبیل گروه‌ها در بسیاری از مناطق فقیر شهری، چه بسا تشکیلات یا سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی با دستورکار توسعه گسترده باشند (مثلاً همچون کمیته‌های محله‌ای، کمیته‌های ویژه یک کوچه یا محل، سازمان‌ها یا تشکیلات مردمی، یا گروه‌های زنان و نظایر اینها) و یا گروهی که با هدف پرداختن به یکی از خدمات خاص و مورد نیاز شهری شکل گرفته‌اند (مانند کمیته ویژه زیرساخت‌ها، کمیته آب، کمیته دفع ضایعات جامد و اینها). این دو نوع گروه، خصوصیات اساساً متفاوتی دارند لیکن توفیق یا ناکامی هر کمیته موجود یا تازه شکل‌گرفته‌ای، بستگی به میزان عرضه نخبگان یا دستچین‌شده‌های حاشیه‌ای، به همان اندازه پرسروصداترها یا مشهورترها خواهد داشت. این امر مستلزم سازوکارهایی است که اطمینان لازم را درباره شمول و به حساب آمدن کل اجتماع محلی به‌وجود آورد، و به علاوه نیازمند ظرفیت‌سازی‌ای است که تضمین کند اعضای حاضر، توانمندی مشارکت به شیوه‌ای معنادار و هدفمند را دارند.^(۱۷)

سازمان‌ها یا تشکیلات مبتنی بر اجتماع محلی - یا همان CBOها - به‌عنوان وسیله‌ای برای پاسخگویی، در تمام سطوح درآمدی دارای اهمیت‌اند. به هر حال، نزد مردمان تهی‌دستی که معمولاً به دیدگاه‌های‌شان توجه - و صدای‌شان شنیده نمی‌شود، CBOهای لایق و کارآمد می‌توانند برای تعامل این مردمان با تأمین‌کنندگان خدمات، نقشی حیاتی داشته باشند. CBOهای سازمان‌دهی‌شده (که چه بسا با سازمان‌های غیردولتی یا NGO نیز کار می‌کنند) و همچنین شبکه‌های CBOها، به مثابه گروه‌هایی که حکم مجموعه را دارند،

می‌توانند:

- ابزاری را برای مصرف‌کنندگان کم‌درآمد، برای بیان نیازها و خواسته‌های‌شان، فراهم آورند؛
- راه‌حل‌های مشخص مناسبی را از لحاظ بافتاری یا زمینه‌ای، برای مناطق خاص رواج دهند و بشناسانند؛
- بر رویکردهای مرتبط با ساخت‌وساز، اجرا، حفظ و نگهداری، و بازیابی هزینه تأثیر بگذارند؛
- به ترغیب دستور کار یا برنامه کاری زیستی - معیشتی (نه اینکه بخشی) بپردازند؛
- عزم و شتابی را برای دگرگونی به‌وجود آورند؛ و
- تأمین‌کنندگان را به برآورده ساختن تقاضاهای رده‌های پایین (و گاه بسیار پایین) تشویق کنند.

□ نقش‌های بالقوه مصرف‌کنندگان فقیر

نقش‌های بالقوه مصرف‌کنندگان در تأمین خدمات آبرسانی و دفع ضایعات در نواحی شهری، بستگی به توان و ظرفیت فردی خانوار و همچنین ظرفیت و توان سازمانی جمعی دارد. پراکندگی مقوله‌ها و دسته‌بندی‌های مصرف‌کنندگان و سازمان‌های نماینده، از لحاظ کارایی‌ها و منابع‌شان، به‌منظور تضمین اینکه نقش‌ها حتماً مناسب لازم را داشته باشند، امری اساسی به‌شمار می‌آید.

□ شرکت‌کنندگان در تصمیم‌گیری

بااهمیت‌ترین نقش مصرف‌کننده همانا جایگاه او به عنوان شرکت‌کننده‌ای در روند تصمیم‌گیری است. با این حال و با وجود ظرفیت و توان نوآوری در مصرف‌کننده، نقش مذکور نقشی است که در رویکردهای از بالا به پایین در تأمین خدمات، بیشتر اوقات نادیده انگاشته می‌شود. در رویکردهایی که مردم در کانون تمرکز و توجه جای دارند، شرکت جستن مصرف‌کننده در مرحله تدوین و تنظیم پروژه، به ایجاد مالکیت و نیز تضمین اینکه راه‌حل‌ها، مثلاً در رده خدمات، هم‌سویی تنگاتنگ‌تری با نیازها دارد، و اینکه رویکردهای مربوط به هزینه‌ها و بازیابی هزینه دارای شناخت و معرفت بیشتری از راهبردهای معیشتی-زیستی‌اند، کمک می‌کند. سمت‌وسوی چنین چیزی درست برخلاف دیدگاه سنتی است که مطابق آن رویکردی «کلی و همه‌شمول» که در آن برای تمامی خانوارها، بدون توجه به توان و ظرفیت، ارتباط‌ها و پیوندهای مستقیم، تهیه و تدارک دیده می‌شود- چیزی است که اتخاذ آن اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. این تصمیم‌ها را عموماً شورا و اپراتور می‌گیرند، و نه مردم. به‌منظور تقویت و تأکید هر چه بیشتر بر اهمیت نقش مصرف‌کننده، لازم است سازوکارهایی برای چنین تعهدی ارائه گردد (به عنوان نمونه، فرایندهای مشارکت‌جویانه، حضور نمایندگانی در کمیته تعیین دستور کار و هیئت‌های مقررکننده و مانند اینها)، و به‌علاوه بدین‌منظور تحولاتی رفتاری در میان دیگر ذی‌سهم‌ها به‌وجود آید. پیرابند ۱۷-۶ تصویری را از ذی‌سهم‌سازی اجتماع محلی در نلس پروویت آفریقای جنوبی به‌دست می‌دهد.

□ شرکت‌کنندگان در فرایند ساخت‌وساز

برخی از گروه‌ها و اقشار فقیر چه‌بسا ترجیح دهند، با کمک نیروی کاری و دخالت مستقیم در فرایند ساخت‌وساز، از هزینه‌ها بکاهند. در تعدادی از پروژه‌های پیشگام و نوآورانه همچون یکی از پروژه‌های ال آلتو^۱، اپراتورهای بزرگ آبرسانی، بر اهمیت نیروی کار اجتماع محلی به‌عنوان شیوه‌ای برای افزایش تعداد تقبل‌کنندگان خدمات، و نیز برای رواج مالکیت زیرساخت‌های استقرار یافته، واقف‌اند و آن را تشخیص می‌دهند. این قبیل اجتماع‌های محلی، در صورت فراهم ساختن نیروی کار برای حفر ترانشه (گودال یا چاله مخصوص)، پول کمتری را برای اتصال و انشعاب می‌پردازند. در دیگر طرح‌ها، نظیر چیزی که در قرطبه (کوردوبا) رخ داد، خود اجتماع‌های محلی، طرح‌هایی چنان‌نو در افکنده‌اند که بسیار زودتر از آنچه انتظار داشتند، از ارتقای خدمات برطبق توافق امتیاز داده شده،

1. El Alto

پیرامند ۱۷-۶ ذی سهم کردن و توانمندسازی اجتماع محلی نلس پروویت، افریقای جنوبی

در سال ۱۹۹۶، هنگامی که نلس پروویت^۱، یعنی مرکز ایالت مپومالانگا^۲ در افریقای جنوبی تصمیم به مشارکت‌دهی بخش خصوصی در تأمین سامانه آب و زهکشی فاضلاب گرفت، با چالش‌های متعددی روبرو شد. نیت و قصد مشخصی که با مقوله توسعه سروکار می‌یافت عبارت بود از گسترش زیرساخت‌ها و خدمات مربوط به آب، به مناطق فاقد خدمات مذکور، لیکن در این میان توانمند کردن اجتماع محلی بومی و اطمینان یافتن از مشارکت آنان در فرایند تأمین خدمات نیز در عین حال ضروری می‌نمود. شهرداری اقدامات نوآورانه متعددی را در شراکتی عمومی - خصوصی عرضه کرد و در معرض رأی نهاد. اینها مشتمل بودند بر ذی سهم کردن اجتماع محلی در شرکت یا کمپانی دارای امتیاز رسمی بدین منظور، بودجه تخصیص یافته برای توسعه که از عواید پروژه منتفع می‌گشت و بر توسعه اقتصاد بومی متمرکز می‌شد، و کوشش‌هایی نظام‌مند با هدف ایجاد مهارت و تبخیر در نیروهای کاری دخیل و درگیر در پروژه.

نخست، توافق و ترتیباتی خلأقانه برای ذی سهم کردن اجتماع محلی، تخصص تأمین کننده خصوصی خدمات را با علائق و نیز دانش و آگاهی بومی درمی آمیزد. در هسته و کانون این ترتیبات، کمپانی یا شرکتی دارای هدف ویژه وجود دارد که برنده مناقصه یعنی «بای‌واتر^۳»، آن را به منظور فعالیت به عنوان دارنده امتیاز رسمی به وجود آورده است. در شروع کار، ۲۶ درصد از سهام در این شرکت، یعنی «کمپانی خدماتی نلس پروویت بزرگ» (GNUC)، متعلق به «بای‌واتر آبه‌ری‌شنز»^۴ یا همان شعبه شرکت بریتانیایی بای‌واتر در افریقای جنوبی بود؛ ۶۴ درصد به «بای‌واتر کاپیتال»^۵، شعبه هلندی این شرکت تعلق داشت؛ و ۱۰ درصد نیز از آن سیووکایل^۶ یا ائتلافی مبتنی بر اجتماع محلی سازمان‌های جوانان و زنان شهروند معمول یا غیرنظامی محلی بود.

لیکن قرارداد، این را برای دگرگونی‌های واقع در مرحله قانونی تصویب به وسیله شورای منسوب به شهرداری فراهم می‌سازد که در نظر گرفتن سهم فزاینده‌ای را برای سیووکایل و همچنین برای کارکنان، تسهیل کنند. از الزام‌های قرارداد این است که بای‌واتر آبه‌ری‌شنز می‌بایست در خلال دوره قرارداد، سهم عمده ۲۶ درصدی را نگاه دارد، لیکن سهم بای‌واتر کاپیتال می‌تواند تغییر کند، آن هم به‌ویژه به نفع توانمندسازی اجتماع محلی. بدین ترتیب این امر می‌تواند ساختاری سازمانی را برای دخالت کردن اجتماع محلی در کوتاه‌مدت، با چشم‌انداز مالکیت اکثریت در بلندمدت، فراهم سازد. هدف سیووکایل آن است که سرانجام ۵۱ درصد سهام GNUC و ۴۹ درصد از بای‌واتر را تصاحب کند. یکی از عملکردهای سیووکایل، آموزش و تعلیم و تربیت در مقیاس بزرگ، بر پایه فرصت‌های به‌دست آمده مشخص به وسیله پروژه مورد بحث است.

مشارکت بای واتر در شرکت خدماتی مذکور، این شرکت خدماتی را قادر می‌سازد که به تعهدهای مالی مختلف برحسب قرارداد پردازد، همچون ضمانت واقعی و محکم برنامه اجرایی، برای رشد متناسب با شاخص قیمت مصرف کننده؛ تعرفه اجرایی قرارداد که در مرحله امضای قرارداد پرداخت شده است؛ و تعرفه‌های امتیازنامه، که می‌بایست هر ساله به شهرداری پرداخت گردد. کمپانی مذکور مهارت بین‌المللی‌اش را که برگرفته از حضور و مداخله در پروژه‌های ۵۵ کشور است، با خود به مدیریت خدمات آب در مناطق فقیر نلس پروویت می‌آورد. سیووکایل هم به نوبه خود دانش و آگاهی درباره جامعه محلی را به همراه می‌آورد، و در پروژه مذکور با ذی‌سهم‌های اصلی ارتباط و پیوند برقرار می‌سازد. این خود در عین حال وسیله‌ای است برای به‌دست آوردن مهارت‌های مختلف که از طریق همکاری با بای‌واتر تحقق می‌یابد.

GNUC عهده‌دار مسئولیت اجرا، مدیریت، حفظ و نگهداری، و به‌دست آوردن سرمایه پولی مورد نیاز به منظور گسترش خدمات - که تفصیل آن در قرارداد درج گردیده است - می‌شود. آن‌گاه GNUC در مقام اپراتور با عملیات بای‌واتر نوعی زیرقرارداد می‌بندد، و زمانی می‌تواند وارد زیرقراردادها شود تا اطمینان لازم از اجرا و انجام پروژه به‌وجود آید. اصول این زیرقراردادبندی، روسوی توانمندسازی پیمانکاران کوچک محلی و همچنین استفاده از نیروی کار محلی دارد.

سوی ترتیبات ذی سهم کردن، توانمندسازی بومی نیز از طریق بودجه توسعه اجتماع محلی، که ائتلاف می‌بایست بازگشت بخشی از آن را کمک کند، تسهیل می‌شود. مجموع مبلغی که قرار است تأمین کننده خدمات آن را کمک کند، متناسب با تورم قیمت مصرف کننده افزایش خواهد یافت. بخشی از موافقت‌نامه این است که، در صورت امکان، اولویت به پیمانکاران در حال به‌وجود آمدن داده خواهد شد. بدین ترتیب کانون تمرکز همان شرکت‌ها یا نگاه‌های کوچک و متوسط و خود، به مثابه ابزارهایی برای توسعه اقتصاد بومی است. رئیس جلسه سیووکایل، یعنی دکتر پاتریک مادونا، تأکید کرد که این فعالیت‌های بودجه‌ای، بر اجتماع محلی به‌طور کلی متمرکز خواهد بود، و نه دستاوردهای فردی و جداگانه. وی بر این باور بود که تمرکز اجتماع محلی در عین حال موجب بهبود و ارتقای توانمندسازی فردی نیز خواهد شد.

توانمندسازی همچنین از طریق شرایط قرارداد که هدف آن ایجاد مهارت‌های مختلف در نیروی کار بومی است، نمایان می‌گردد. قرارداد مذکور، علائق و منافع کارکنان وابسته به شهرداری را که تحت تأثیر ترتیبات یاد شده‌اند پوشش می‌دهد، و به دنبال حداکثرسازی منافع آنان در گرایش‌ها و علائق اجتماع محلی وسیع‌تر آنهاست. تعلیم و تربیت و توسعه کارکنان در این میان جنبه غالب به‌شمار می‌آید، و تهیه و تدارک‌هایی برای طرح‌های یکسان‌نگر صورت می‌گیرد. این امر اخیر، با رشد یافتن و تداوم پروژه، به طور خودکار موجب ارتقای ذی سهم‌سازی بومی خواهد شد.

از وظایف و عملکردهای نظارتی عبارت است از مسئولیت و پاسخگویی شورا، و این مسئولیت دارای نقشی مستمر (به همراه GNUC) در تنظیم تعرفه‌ها و کنترل کیفیت و سطوح سرمایه‌گذاری پولی مورد نظر GNUC برای برآورده ساختن الزامات اجرایی آن است. این نقش نیز به مانند نمایندگان منتخب اجتماع محلی، توان بالقوه‌ای را برای کمک به تضمین منفعت بهینه بومی، و تبعیت از شرایط قرارداد که هدف آن ذی سهم کردن و توانمندسازی اجتماع محلی است، در خود دارد. ترتیبات و توافق‌های نهادی مورد بحث، بدین ترتیب درواقع به گونه‌ای ساختاربندی شده‌اند که ذی سهم‌های بومی را در شرکت دارنده امتیاز به کار گیرند، و این تضمین و اطمینان را به‌وجود آورد که فواید ناشی از پروژه، از آن اجتماع محلی و همچنین کارگران خواهد بود.

منبع: کوتزه، فرگوسن، و لیگلاند، ۱۹۹۹؛ NBI، ۲۰۰۰b

1. Nelspruit
4. Greater Nelspruit Utility Company
6. Biwater Capital

2. Mpumalanga province
5. Biwater Operations
7. SIVUKILE

3. Biwater (با مفهوم تحت‌اللفظی «زیستاب» - م.)

منتفع گشته‌اند. به هر حال با آنکه موضوع همیشه هم از این قرار نیست (برخی از اپراتورهای عظیم بین‌المللی علناً اذعان می‌دارند که تمایلی به دخالت دادن نیروی کار غیرماهر ندارند)، چیزی که در آل‌آلتو رخ نموده و در پیرامند ۶-۷ توضیح داده شده است، نشان می‌دهد که این‌گونه کوشش‌های ساخت‌وساز در اجتماع محلی تا چه حد می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد.

□ شرکت‌کنندگان در مدیریت، اجرا، و حفظ و نگهداری خدمات انجام شده

تشکیلات یا سازمان‌های کارآمد اجتماع محلی (مانند آنچه در مورد پروژه لیمّا در پیرامند ۱۵-۶ نشان داده شده است) می‌تواند متقبل نقش‌های اجرا و حفظ و نگهداری برای تسهیلات و تجهیزات پایه بشود. آنها ممکن است فواید عهده‌دار شدن نقش‌های مدیریتی را نیز مشاهده کنند، آن هم به‌ویژه در جایی که تسهیلات، عمومی و مشترک‌اند. مدیریت می‌تواند دربردارنده نقشی در صورت‌حساب‌دهی و جمع‌آوری عواید نیز باشد. چنین توافقی‌ها و ترتیباتی اغلب از طریق ایجاد تعاونی‌های مصرف یا NGOهای سازمان‌دهی شده با همین هدف، شکل رسمی به خود می‌گیرند. هنگامی که این کار با دقت و احتیاط لازم برنامه‌ریزی شد، می‌تواند منجر به بازیابی هزینه به گونه‌ای بسیار بهتر از آنی که اپراتورها بدان دست می‌یابند، شود. به‌عنوان نمونه، برطبق سنجش‌های انجام گرفته، مشخص شد که اقدامات نوآورانه یکی از NGOها در پُرت اُپرنس هایتی^۱، دسترسی ۱۰۰,۰۰۰ خانوار تهی‌دست را به منابع آب عمومی و مشترک، فراهم ساخته است. کمیته‌های ویژه آب نیز شکل گرفتند و عهده‌دار مسئولیت تعیین نیازها و ضروریات، تسهیل امر ساخت‌وساز، به کار گماشتن اپراتور منبع آب، حل و برطرف کردن نارضایتی‌های اجتماع محلی و همچنین سازمان‌دهی امور مربوط به حفظ و نگهداری شدند. آنها با موافقت اجتماع محلی، سامانه‌ای را به‌وجود آورده‌اند که در آن، آنها قیمتی بیش از قیمت تعیین شده اپراتور مطالبه می‌کنند و به سرمایه‌گذاری دوباره سودهای به‌دست آمده، در دیگر خدمات برای اجتماع محلی می‌پردازند. موفقیت مشهود و عیان آنها منجر به نهادینه‌سازی کمیته‌ها و توانمند کردن تمامی اجتماع‌های محلی درگیر در کار شده است.

□ شرکت‌کنندگان در بازیابی هزینه

توجه و تمرکز فزاینده بر موضوع پرداخت پول از سوی اقشار فقیر برای خدمات، اغلب با مشارکت جستن آنان، معنا و مفهومی یکسان پیدا کرده است. بحث و گفت‌وگوهای زیادی درباره این‌که اقشار فقیر و تهی‌دست چگونه به ازای خدمات‌شان، پولی می‌توانند بپردازند و می‌پردازند، درگرفته است. به هر حال، یکی از درس‌های فراگرفته شده از پروژه‌های کاهش فقر و مشارکت جستن اجتماع محلی در پروژه‌های تأمین خدمات، این است که شرکت جستن، نخست به مفهوم تصمیم‌گیری است و دوم به معنای پرداخت پول. نیاز به این‌که اقشار فقیر فقط پول بپردازند، بدون آنکه در تصمیم‌گیری‌های منجر به خدمات برای آنان دخالت داده شوند، نامناسب و ناشایست است. در چنین بافتار و زمینه‌ای، ایجاد بازیابی هزینه در اجتماع‌های محلی فقیر، می‌تواند به شیوه‌های متعددی، از طریق رویکردهای جمعی و عمومی و یا فردی، ارائه گردد. این نکات و موضوعات بعداً در فصل ۹، شکافته و مرور خواهد شد.

□ چالش‌های فراوری مصرف‌کنندگان، در شراکت‌ها

در رویکرد سنتی دست‌پرورده حکومت برای تأمین خدمات، معمولاً خود حکومت یا دولت مسئول تجسم و تشریح علائق مصرف‌کنندگان برشمرده می‌شود - و درواقع اغلب هیچ تمایزی بین این دو در کار نیست - و به همین دلیل است که مصرف‌کنندگان و به‌ویژه آن گروهی که تهی‌دست‌اند، همواره دریافت‌کننده خدمات پیش‌شرح داده شده، به‌وسیله مقامات ذی‌صلاح بوده‌اند. با توجه به این واقعیت انکارناشدنی

1. Port-au-Prince, Haiti

پیرایند ۱۸-۶ داستانی از روابط نیروی کار نلس پرویت، افریقایی جنوبی

شهرداری نلس پرویت می‌بایست درگیر مذاکراتی پیچیده و گسترده با اتحادیه‌های تجاری در مورد دادن امتیاز خدمات مربوط به آب به کنسرسیوم یا ائتلافی خصوصی، با هدف گسترش دامنه پوشش‌دهی تا مناطق فقیر شهر می‌شد. با به درازا کشیده شدن مذاکرات، موضوعاتی چون نیاز به مشاوره‌ای درخور و مناسب با نیروی کار، و پیچیدگی مذاکره با اتحادیه‌ها، به‌ویژه در موقعیت‌ها و شرایطی که اتحادیه‌های تجاری به خوبی سازمان‌دهی شده‌اند و از لحاظ مؤسساتی - نهادی به خوبی استقرار یافته‌اند، شکلی مهم و برجسته به خود گرفتند. حتی با آنکه پروژه به پیش رفته است، هنوز منشأ مناقشات و بگومگوهای فراوانی است و اتحادیه‌های تجاری در مورد مناسب بودن و همچنین موفقیت آن، تشکیک می‌ورزند.

در سال ۱۹۹۶ که شورا قصد و نیت خود را برای واکاوی گزینه‌های مشارکت بخش خصوصی (PSP) اعلام کرد، از تشریک مساعی شاخه بومی «اتحادیه کارگران وابسته به شهرداری در افریقایی جنوبی» (SAMWU) بهره‌مند گردید. در پیش‌نویس‌های اولیه اسناد و مدارک پروژه پیشنهادی، کوشش به تمامی بر آن بود که این اطمینان برای کارگران به‌وجود آید که شرایط کاری‌شان به مخاطره نخواهد افتاد، و بخشی گسترده را نیز در مورد حقوق کارگران، شرایط نیروی کار، برابری در استخدام و اشتغال، و شناخت و تشخیص روال‌های کاری و قوانین و مقررات معاملات جمعی در بر می‌گرفت. در بخشی معین، شورا با اتحادیه بومی به‌عنوان یکی از ذی‌سهم‌ها به مشاوره پرداخت، در حالی که قوانین و مقررات افریقایی جنوبی در مورد نیروی کار، آن را به‌عنوان استخدام‌کننده، تا حدودی وادار می‌ساخت که در چنین تعامل‌ها و چنین کنش‌ها و واکنش‌هایی، نیروی کار سازمان‌دهی شده را به کار بگمارد.

اتحادیه‌های بومی راجع به این توسعه‌ها به دفتر ملی‌شان اطلاع دادند، و دفتر ملی خیلی زود به بخشی تفکیک‌ناشدنی از این روند - و یکپارچه با آن - تبدیل شد. مقامات ذی‌صلاح اتحادیه در سطح ملی، در اصول با شراکت مخالفت داشتند، و واژگان و اصطلاحات‌شان نشان از مخالفتی مؤکد و قطعی داشت: آنان انگ «خصوصی‌سازی» به آن زدند، و نوعی منفعت‌جویی‌اش دانستند که نشان از ارتباط و توجهی ناکافی به فراهم‌سازی خدمات برای اقشار فقیر داشت.

اختلاف‌های میان شهرداری و «اتحادیه کارگران وابسته به شهرداری در افریقایی جنوبی» (SAMWU) چنان بالا گرفت و شدید شد که شورا مذاکره با پیشنهاددهندهٔ مرجح را در اواخر سال ۱۹۹۶ به تعلیق افکند. حکومت ایالتی، گروهی از سیاستمداران ایالتی را برای کار کردن و درگیر شدن با احزاب و گروه‌های مختلف تشکیل داد، و در فوریهٔ ۱۹۹۸ «هیئت سران آب» تشکیل گردید، که شورا، سیاستمداران ایالتی و مقامات ذی‌صلاح اتحادیه‌های تجاری را در برمی‌گرفت. در رویکرد SAMWU در اینجا تلاش بر آن بود که مشارکت بخش خصوصی را به گزینه‌ای که با عقب‌نشینی و پس‌رفت همراه است بدل سازد، و گزینهٔ مرجح و دارای اولویت، همانا تهیه و تدارک عمومی باشد. شورا چنین نتیجه‌گیری کرد که این نمی‌تواند راه‌حل معناداری را برای نیازهای سرمایه‌گذاری پولی آنان به دست دهد. تا ماه آوریل هم اختلاف کماکان حل‌ناشده مانده بودند، و شورا بر آن شد که صحبت‌های خود را با پیشنهاددهنده‌ای که اولویت داشت، بدون موافقت اتحادیه، از سرگیرد.

زان پس سلسله ملاقات‌هایی میان دپارتمان مسئول حکومت محلی در دولت ملی، «انجمن حکومت محلی افریقایی جنوبی» (SALGA)، و رهبری ملی «کنگره اتحادیه‌های تجاری افریقایی جنوبی» (COSATU)، که SAMWU از جمله شعب وابسته به آن به‌شمار می‌آمد، برگزار گردید. در اواخر سال ۱۹۹۸ توافقی چارچوب‌بندی شده حاصل آمد، که احتمالاً چونان راهنما و دستورالعملی برای شرایطی بود که تحت آن، شراکت‌ها در ردهٔ مربوط به شهرداری برای نیروی کار، دولت و همچنین حکومت محلی سازمان‌دهی شده، پذیرفتنی می‌نمود. البته به هر حال اختلاف‌های مربوط به صلاحیت و اختیار، و همچنین معنا و مفهوم موافقت‌نامه به زودی نمایان گردید، هم از آن دست که «کنگره اتحادیه‌های تجاری افریقایی جنوبی» (COSATU) بر این موضوع پای فشرده که فقط شراکت‌هایی به پیش خواهند رفت که مورد تأیید و تصویب دیوانخانه منطقه‌ای نوپایی که تحت شرایط موافقت‌نامه تشکیل گردیده است قرار گیرد، در حالی که دولت و SALGA - یا همان انجمن حکومت محلی افریقایی جنوبی - بر این نکته پافشاری می‌کردند که برطبق موافقت‌نامه، شراکت‌ها نمی‌توانند مورد چنین تصویبی قرار گیرند.

البته به هر حال نلس پرویت نسخه قرارداد پیش‌نویسهٔ خود را ارائه کرد، و مشاور قانونی دپارتمان ملی این استدلال را مطرح ساخت که در چنین مورد مشخصی هیچ‌گونه ناهم‌خوانی و تناقضی با موافقت‌نامه به چشم نمی‌خورد. سپس با آنکه مقامات ذی‌صلاح اتحادیه به مخالفت خود با این موضوع ادامه دادند، شورا تصمیم گرفت که روند را به پیش بُرد، و بدین ترتیب قرارداد در آوریل ۱۹۹۹ به امضا رسید.

متعاقب این امر، مقامات رسمی اتحادیه به تشکیک خود در مورد توافق و ترتیبات ادامه داده‌اند، و در عین حال گزارش‌هایی نیز بوده است که برطبق منابع اتحادیهٔ تجاری، این ادعا را مطرح ساخته که تأمین‌کنندهٔ خصوصی خدمات، احترامی برای قرارداد قائل نیست. درواقع گاه و بیگاه کماکان مبادله‌ها یا بده-بستان‌هایی همگانی رخ می‌نماید، و منابع کاری اصرار می‌ورزند که گسترش زیرساخت‌ها کم‌سرعت است، خدمات قابل اطمینان نیستند و هزینه‌ها نیز هنوز رو به بالا رفتن دارند. البته شورا و تأمین‌کنندهٔ خدمات، این‌گونه ادعاها را انکار می‌کنند.

مخالفت از سوی SAMWU و COSATU را می‌بایست در زمینه و بافتاری ملی جای داد. آنها این طرح را چونان طرحی راهبر برای رزم‌آرایی‌های ضد خصوصی‌سازی ملی‌شان می‌نگرند، که COSATU برای آن در چند جبهه به ستیز مشغول بوده است. بدین ترتیب، مقاومت در برابر طرح‌های پیشنهادی نلس پرویت را می‌بایست هم‌پیوند با مقاومتی در برابر راهبردهای مشابه بر ضد شراکت‌ها و خصوصی‌سازی ملی، و همچنین مشارکت بخش خصوصی در دیگر شهرداری‌ها نگرست.

همین‌ها می‌تواند مذاکرات را برای شورای محلی بسیار دشوار سازد، و در عین حال خطر را برای گرداننده یا اپراتور خصوصی افزایش دهد. در هر فرایند مذاکره‌ای شراکت، می‌بایست ارزیابی و برآوردی در این زمینه صورت گیرد که آیا گرایش‌های ملی این تأثیر و جنبه را در خود دارند، و آیا شورا از درگیر شدن در شراکت، چیزی بیشتر نصیب خواهد برد، تا تسلیم شدن در برابر فشارهای خارجی، یا نه. به‌علاوه، می‌بایست بر اهمیت به دست آوردن پشتیبانی خارجی از سطوح بالاتر حکومت به منظور کمک به ایجاد محیطی هدایت‌گر برای مشارکت بخش خصوصی، تأکید کرد.

منبع: کوتزه، فرگوسن، و لیلاند، ۱۹۹۹؛ NBI، ۲۰۰۰

که شهرداری‌ها نیز در این میان علائق و گرایش‌های خاص خود را دارند، هنگامی که دولت عهده‌دار مسئولیت تنظیم قواعد مرسوم در موضوع و همچنین تبیین و وانمایی انواع مصرف‌کنندگان است، تعارض‌هایی جدی و عینی سر بر می‌آورند. مطالعات موردی - یا به عبارتی، موردپژوهی‌های - مطرح شده در این کتاب، نشان از آشفتگی و سردرگمی رایجی درباره تمایز میان حکومت و مصرف‌کنندگان دارد، که بخش عمده‌اش بدین علت است که مصرف‌کنندگان تاکنون در قالب پیکره‌ای متمایز سازمان‌دهی نشده‌اند. به هر حال، نمونه موردی گوئرو (ن.ک. پیرابند ۵-۹) از خلال روند مشورتی گسترده‌اش نشان می‌دهد که شهرداری درک کرده است که به آسانی نمی‌تواند علائق و منافع مصرف‌کنندگان تشریح شده را عهده‌دار گردد، و تا حدودی هم (به استثنای موضوع استانداردهای خدمات) می‌کوشد تا با درک علائق و منافع ذی‌سهم‌های متعدد - و از جمله مصرف‌کنندگان - به مثابه نوعی واسطه و کارگزار این علائق یا گرایش‌ها عمل کند.

دو نوع قید یا محدودیت بنیادین در پیوستن مصرف‌کنندگان به شراکت‌های خدماتی، عبارت‌اند از فقدان سازمان‌دهی در آنان، و نداشتن مهارت‌های لازم. مادامی که مصرف‌کنندگان به همین شکل ناهماهنگ باقی بمانند، و چونان پیکره‌هایی جدا و منفرد باشند، بی‌هیچ درک و شناختی از موضوعات مرتبط با تهیه و تدارک خدمات شهری مربوط به شهرداری، هیچ راهی هم برای گنجاندن آنان در شراکت، به شکلی معنادار، وجود نخواهد داشت. به وجود آوردن تشکیلاتی فراگیر [و نه انحصاری] - که از لحاظ اجرایی و مالی، در درازمدت حیاتی می‌نماید - فواید متعددی را به همراه دارد. چه‌بسا مهم‌ترین این فواید، آن است که چنین چیزی می‌تواند نقشی قانونی برای مردمانی که از خدمات استفاده می‌کنند، بنا نهد. این امر می‌تواند ایجاد و شکل‌گیری راه‌حل‌های مناسب را تسهیل کند و بر میزان تعهد به پرداخت پول به ازای خدمات، بیفزاید. البته به هر حال اجتماع‌های محلی تهی‌دست فاقد ظرفیت و توان لازم‌اند و چالش عمده فراروی شراکت، به‌وجود آوردن این تضمین و اطمینان است که توسعه سازمانی و همچنین مهارت‌های لازم، به‌منظور ارتقای توان و ظرفیت این مصرف‌کنندگان، بنا نهاده شده و شکل گرفته است.

به‌رغم ارزش بالقوه‌ای که سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) دارند، آنها هم به هر حال با مسائل و مشکلات خاص خود روبه‌رو هستند. یکی از آنها این است که آنها چه‌بسا تجسم بخشیدن و بازنمودن اجتماع‌های محلی‌شان را در کانون توجه قرار ندهند و تنها بر افراد یا دارودسته‌های مشخص در اجتماع محلی بسنده کنند. همین امر بر اهمیت ایجاد توان و ظرفیت در آنها برای هر چه آزادتر بودن، و همچنین به کار گرفتن - و برپایی - دیگر سازمان‌ها و تشکیلات بالقوه مهم همچون گروه‌های زنان و نظایر اینها، می‌افزاید. شناخت و تشخیص ناهمگونی گروه مصرف‌کننده، این را مطرح می‌سازد که شراکت‌های خدماتی شهری منتسب به شهرداری می‌بایست رویکردهای متفاوتی را برای اقشار فقیر و غیرفقیر در پیش گیرند، و این امر می‌بایست در توافقی‌های شراکتی، مورد تصریح و روشن‌گری قرار گیرد. البته چنین چیزی به هر حال با توجه به اینکه هم شهرداری‌ها و هم بخش خصوصی فعالیت‌هایی کاری را برقرار ساخته‌اند که همیشه هم این تمایز را ایجاد نمی‌کند، و چنین نیست که همواره بگذارد دیگر کنشگران نیز به شراکت وارد شوند، کار آسانی نیست. CBOها و NGOها می‌توانند نقش مهمی در تضمین خدمات‌رسانی مستمر و پایدار بازی کنند و می‌بایست در زمره شرکا در نظر گرفته شوند. از استثناهای درخور توجه که بگذریم، این امر به هر حال چالشی است که کمتر پروژه‌ای تا به حال آن را پذیرفته است.

کارکنان و نمایندگان کارکنان

چرخش به سمت مشارکت فزاینده بخش خصوصی در خدمات شهری مربوط به شهرداری مکرراً با تأثیرگذاری بر کارکنان موجود شهرداری ارتباط می‌یابد. عرضه قراردادهای بر اهمیت هر دم فزاینده اشتغال دوباره کارگران و اوضاع و شرایط کارگری تأکید می‌کند، و پیشنهاد‌های مشخصی را، از جمله اینکه هر یک از پیشنهاددهندگان قیمت در مناقصه به این موضوعات خواهند پرداخت، مطرح می‌سازند. بسته به توافق و ترتیبات، چرخش به سمت دخالت بخش خصوصی ممکن است منجر به مدیریت جدید، کارفرمای جدید و نقش‌های جدید برای کارگران در فراهم‌سازی خدمات شود.

پیرامند ۱۹-۶ نوآوری‌های چندجانبه

تسهیل مشاوره زیربنایی عمومی - خصوصی (PPIAF)، بانک جهانی

تسهیل مشاوره زیربنایی عمومی- خصوصی^۱ (PPIAF) از جمله تسهیلات یا امکانات کمک و همکاری اهداگران مضاعف، با هدف کمک به کشورهای در حال توسعه برای بهبود کیفیت زیرساخت‌هایشان از طریق مداخله بخش خصوصی است. PPIAF که در ماه ژوئیه ۱۹۹۹ به اجرا درآمد، بر پایه ابتکارات مشترک حکومت‌های ژاپن و بریتانیا، که همکاری تنگاتنگی با بانک جهانی دارند، شکل گرفت و به وجود آمد. مالکیت و هدایت PPIAF را اهداکنندگان شرکت‌کننده برعهده دارند، که خود شامل کارگزاری‌های دوجانبه و چندجانبه و مؤسسات مالی بین‌المللی است. PPIAF در برنامه اقدام زیربنایی گروه بانک جهانی برپا گردید و به‌منظور تقویت اقدامات و فعالیت‌های تمام اهداکنندگان شرکت‌کننده طراحی شد. مدیریت PPIAF را «واحد مدیریت برنامه» کوچکی در بانک جهانی برعهده دارد.

PPIAF مأموریت خود را از طریق دو سازوکار اصلی پی می‌گیرد. نخست، بستری را برای همکاری فنی با حکومت‌ها در کشورهای در حال توسعه در مورد راهبردها ایجاد می‌کند و سنجش‌هایی را برای بیرون کشیدن تمام توان بالقوه دخالت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها صورت می‌دهد. دوم آنکه، به شناسایی، انتشار و پراکنش، و ترویج بهترین فعالیت‌ها در موضوعات مرتبط با دخالت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در کشورهای در حال توسعه می‌پردازد.

PPIAF می‌تواند طیفی از فعالیت‌های مشاوره‌ای ویژه یک کشور معین و یا مشاوره‌های چندکشوری و فعالیت‌های مرتبط از این دست را در حیطه‌هایی که در پی می‌آید، تأمین مالی کند:

- چارچوب‌بندی راهبردهای توسعه زیربنایی به‌منظور بهره‌گیری کامل از توان بالقوه، برای دخالت بخش خصوصی؛
 - اجماع‌سازی برای اصلاحات خط‌مشی، مقرراتی و نهادی مناسب؛
 - طراحی و اجرای اصلاحات خط‌مشی، مقررات و نهادی مشخص؛
 - پشتیبانی از طراحی و اجرای پروژه‌ها و تبادل نظرهای پیشگامانه؛ و
 - ظرفیت‌سازی برای دولت در طراحی و اجرای ترتیبات و توافق‌های زیربنایی خصوصی و همچنین در سامان‌دهی تأمین‌کنندگان خصوصی خدمات.
- کمک و همکاری PPIAF می‌تواند دخالت بخش خصوصی را در تأمین مالی، مالکیت، اجرا، بازسازی، حفظ و نگهداری، و مدیریت خدمات زیربنایی مناسب، تسهیل کند. خدمات زیربنایی درخور و مناسب متشکل است از راه‌ها و جاده‌ها، بندرگاه‌ها، فرودگاه‌ها، خطوط آهن، برق، ارتباطات راه دور، ضایعات جامد آب و فاضلاب، و انتقال و توزیع گاز.

تمامی فراوری‌های PPIAF، در مقوله‌هایی که در ادامه مطلب ذکر می‌گردند، می‌گنجند:

- راهبردهای توسعه زیربنایی: مطالعات با نیت راهنمایی دولت‌ها در مورد گزینه‌های مختلف برای گسترده‌تر کردن دخالت بخش خصوصی در زیربنای. این امر، خود شامل مطالعات ملی، فروملی، و بخشی یا منطقه‌ای در هر کشور است.
 - اجماع‌سازی: به فعالیت‌هایی گفته می‌شود با هدف ایجاد توافق و اجماع در میان ذی‌سهم‌های مختلف برای اصلاحات خط‌مشی، مقرراتی و نهادی درست و مناسب.
 - تنظیم خط‌مشی و اصلاحات نهادی: مشاوره در زمینه طراحی و اجرای اصلاحات مشخص، از جمله مطالعه و بررسی و پیش‌نویس ابزارها و وسایل.
 - تبادل نظرهای پیشگامانه: پشتیبانی از طراحی و اجرای پروژه‌های خاص یا تبادل نظرهایی که در برخی از جنبه‌های پراهمیت نقش پیشگامانه دارند، معیاری از نوآوری را نشان می‌دهد، و جنبه‌ها و تأثیرات بالقوه بروز و آشکارسازی را مطرح می‌سازد.
 - ظرفیت‌سازی: اقدامات یا فعالیت‌هایی است با هدف ظرفیت‌سازی برای حکومت، در طراحی و اجرای ترتیبات زیربنایی خصوصی و سامان‌دهی تأمین‌کنندگان خصوصی خدمات.
 - بهترین فعالیت همه‌جانبه: فعالیت‌هایی است با تمرکز بر شناسایی، ترویج و پراکنش بهترین فعالیت به اجتماع بین‌المللی به طور کلی، و نه فقط به کشوری خاص، در مورد موضوعات مربوط به دخالت بخش خصوصی و زیرساخت‌های کشورهای در حال توسعه.
- برای طرح‌های پیشنهادی کوچک (شامل پشتیبانی PPIAF به مبلغ ۷۵,۰۰۰ دلار آمریکا یا کمتر)، درخواست‌ها بر مبنایی چرخشی مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و «واحد مدیریت برنامه» هدفش را بر اطلاع دادن از نتایج ارزیابی ظرف دو هفته پس از تحویل تقاضاها، به پیشنهاددهندگان متمرکز خواهد ساخت. برای طرح‌های پیشنهادی متوسط و بزرگ (شامل پشتیبانی PPIAF به مبلغ بیش از ۷۵,۰۰۰ دلار آمریکا)، تقاضاها بر مبنایی فصلی دسته‌بندی می‌شوند و «واحد مدیریت برنامه» هدف خود را بر اطلاع دادن نتایج ارزیابی ظرف شش تا هشت هفته پس از مهلت قانونی تسلیم مدارک، به پیشنهاددهندگان قرار خواهد داد. اگر طرحی پیشنهادی رد شود، توضیحاتی نیز برای پیشنهاددهنده، تهیه و فرستاده خواهد شد.

درخواست‌هایی که برای دریافت پشتیبانی PPIAF فرستاده می‌شوند، می‌توانند هر منبع و خاستگاهی داشته باشند. البته در هر حال، در مقوله فعالیت‌هایی که به کشوری معین مربوط می‌شوند، حکومت ذی‌نفع یا بهره‌ور می‌بایست تمامی درخواست‌های پشتیبانی را تأیید و تصویب کند. فرم درخواست برای پشتیبانی شدن از سوی PPIAF را می‌توان از طریق تارنما یا وبسایت PPIAF (به نشانی www.ppiaf.org) به صورت برخط یا آن‌لاین، بازرگیری (دان‌لود) کرد یا به همین شکل به تکمیل و پر کردن آن پرداخت، یا اینکه از طریق «واحد مدیریت برنامه»، سفارش داد. پیشنهادها با در نظرگیری معیارهای تعیین‌شده در منشور PPIAF، که در تارنمای مذکور یافت می‌شود و یا اینکه می‌توان از «واحد مدیریت برنامه» درخواست کرد، مورد برآورد و ارزیابی قرار خواهند گرفت. این معیارها شامل هم‌خوانی با مأموریت و رسالت PPIAF، تعهد و الزام حکومت، افزودگی^۲، هماهنگی با اهداگر، ارزش برای پول، و همچنین مسئولیت‌پذیری اجتماعی و زیست‌محیطی است. تفصیل و جزئیات به‌منظور آشنایی، در پیوست «الف» (A) درج گردیده است.

منبع: برگرفته از تارنمای PPIAF به نشانی www.ppiaf.org

در بسیاری از کشورها هیچ مرز رسمی و قانونی‌ای برای اخراج سهل و آسان کارگران وجود ندارد، جز اینکه اکثریت عمده شهرداری‌ها کماکان دچار فراوانی تعداد کارکنان‌اند. به هر حال، غالب شهرداری‌های محتاط و دوراندیش بر این باورند که کارکنان استحقاق ملاحظات درخور و مناسب و همچنین برابرنگری و انصاف را دارند؛ در برخی از شهرداری‌های دیگر، دلایل سیاسی سخت و محکم موجب می‌شوند که شهرداری‌ها به موضوعات مربوط به کارکنان بپردازند. دیگر اینکه، موضوعات اجرایی ساده‌ای هم وجود دارند که در تصمیم‌گیری‌ها دخیل و در نظر گرفته می‌شوند. برخی از کارکنان فعلی نیز نقشی حیاتی در به‌وجود آوردن این اطمینان خواهند داشت که روند بازسازمان‌دهی تأمین خدمات شهری (منتسب به شهرداری)، روان و هموار است. در نتیجه، هم اپراتورهای خصوصی و هم شهرداری‌ها احتمالاً می‌خواهند به توافقی با کارکنان برسند، که چونان پیش‌نیازی برای قرارداد نهایی باشد.

□ ماهیت نیروهای کاری کارکنان

کارکنان خدماتی وابسته به شهرداری معمولاً یا در زمره پرسنل حرفه‌ای / مدیریتی‌اند، یا کارکنان غیرماهر و نیمه‌ماهر (همچون رفتگران، جمع‌کننده‌های خرت و پرت‌های گوناگون)، کارکنان حراست، کارگران)، که تعدادشان می‌تواند بسیار زیاد باشد. گروه نخست، معمولاً شمارشان اندک است، و معمولاً هم بدون بازنمود جمعی‌اند (در قالب اتحادیه یا انجمن و جز آن)، و مهارت‌های تبادلی‌پذیرتر و مطلوب‌تری هم دارند. در عین حال محتمل خواهد بود که به اینان تا حدی آگاهی داده شود و دیدگاهی در این باره شکل گیرد که آیا با این چرخش و تغییر جهت به سمت اپراتور بخش خصوصی، موافق هستند یا نیستند. کارکنانی که مهارت کمتری دارند، به طور معمول در شرایطی فقیرانه، با امکانات و تجهیزات، و با رخت و جامه‌ای که بازتابی ناکافی از موضوعات و مقوله‌هایی چون بهداشت و ایمنی است، به کار مشغول‌اند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، شرایط به شدت بد و نامطلوب است. سطوح درآمدی نیز بسیار پایین‌اند. به عنوان مثال، هر رفتگر در نپال، در شرایطی که در پیرامند ۶-۷ به تصویر کشیده شده است، در هر ماه تقریباً ۲۵ دلار امریکا عایدش می‌شود.

در بیشتر موقعیت‌ها، یک انجمن یا اتحادیه کارگران حکومت محلی، علائق و گرایش‌های خود را تشریح خواهد کرد. هر چند که ویژگی‌های اینها می‌تواند بسیار متنوع و متفاوت باشد. گاهی اوقات اینها خیلی ساده و به‌طور مشخص «اتحادیه‌های مدیریتی»‌اند، و تحت نظارت و کنترل کارآمد مدیریت قرار دارند. در برخی از زمینه‌ها، مانند نپال که در آن اتحادیه‌های تجاری در دوران آغازین تولد و شکل‌گیری‌شان به سر می‌برند، بازنمود و تجسم دادن کارگران به‌وسیله سازمان‌هایی ضعیف و کم‌توان انجام می‌گیرد. در دیگر بافتارها یا زمینه‌های به شدت سیاسی یا سیاست‌زده‌ای همچون آفریقای جنوبی، اتحادیه‌های تجاری ذی‌سهم‌های اصلی و عمده در مذاکره‌های شراکتی به‌شمار می‌آیند. اتحادیه‌های بخش ملی و عمومی نقش اصلی و محوری در تعریف رویکرد به خدمات شهری دارند، و رویکردهای بخش خصوصی فقط می‌توانند پس از اینکه گزینه‌های تهیه و تدارک مستقیم مربوط به شهرداری در نظر گرفته شدند، نمایان گردند. در پاره‌ای از موارد، اتحادیه‌های بومی با طرح و برنامه‌های مشارکت‌جویانه بخش خصوصی موافقت کرده‌اند، لیکن کمی بعد هیئت‌هایی ملی که از لحاظ اصولی مخالف ترتیبات جدید هستند، دستور بالاتری می‌دهند و آن را ملغی می‌کنند.

□ نقش‌های بالقوه کارکنان

کارکنان و سازمان‌های نمایندگی را می‌توان در زمره مشارکت‌کنندگان اصلی در هر فرایند بازطراحی شده خدماتی به شمار آورد. آنها نقش‌های بالقوه متعددی در بازسازمان‌دهی خدمات شهری وابسته به شهرداری دارند. بخشی که در دنباله می‌آید، نقش کارکنان را در ایجاد ترتیبات خدماتی جدید مد نظر قرار می‌دهد.

□ مخالفان

بسته به زمینه و بافتار محلی، کارکنان به راحتی و با موفقیت می‌توانند با تغییر و تحول در آرایه‌بندی و تنظیم خدمات شهری، مخالفت

پیرایند ۲۰-۶ نقش اهداکننده ال آلتو، بولیوی

در فوریه ۱۹۹۷، به درخواست حکومت بولیوی و مقدم بر قرارداد امتیاز و بهره‌گیری که برای تأمین خدمات آب و فاضلاب در لوپاز-ال آلتو^۱ اعطا گردید، برنامه آب‌رسانی و زهکشی بهداشتی فاضلاب - منطقه آندean (WSP-AND)، پروژه راهبر ال آتو را در شراکت با SIDA (کارگزاری توسعه بین‌المللی سوئد)^۲ به راه انداخت. کمی بعد در همان سال، هنگامی که آگواس دل ایلیمانی^۳ برنده مناقصه و گرفتن امتیاز شد، به شراکت پیوست و پروژه راهبر با عنوان IPAS (برنامه آغازگرانه پیرایشگری برای آب و فاضلاب)^۴ شناخته شد. این همکاری دربرگیرنده طیفی از کنشگران مختلف است، که هماهنگی آن را IPAS برعهده دارد، و تأمین مالی آن برعهده نهادها و کارگزاری‌های گوناگون است. جدولی که در پی می‌آید، نقش‌های هر یک از شرکا را تشریح می‌کند.

شریک	نهاد	نقش در پروژه راهبر ال آلتو	کمک مالی
آگواس دل ایلیمانی (ADI)	بخش خصوصی	- گسترش زیرساخت‌ها (۴۰ درصد کمک) - مداخله اجتماعی (۶۰ درصد کمک)	۴/۴ میلیون دلار آمریکا (۸۱/۵ درصد)
وزارت خدمات پایه و مسکن	حکومت	راه‌اندازی و پشتیبانی از پروژه؛ برآورد تکرار اینها در شهرهای بولیوی	
شهرداری‌های لاپاز و ال آلتو	حکومت	پیش‌بینی اجرایی؛ ایجاد اطمینان برای پیروی از استانداردهای ساختمانی	
قلمرو ایالتی	حکومت	هماهنگی میان لاپاز و ال آلتو	
مرکز میان‌رشته‌ای کارگاه‌های اجتماعات محلی (CIEC)	NGO	شناسایی محله‌ها برای پروژه راهبر	
مشاوران مردم‌شناس	بخش خصوصی	طرف قرارداد متصدی یا اپراتور به‌منظور مطالعه و بررسی نیازهای الگوهای مصرف در مناطق کم‌درآمد	
خدمات متقابل لوس آندس و لاپریمه ^۵	مؤسسات خرده‌اعتباری	اعتبار برای ارتباطات و تأسیسات داخلی	
سازمان‌های محله‌ای - یونتا وچینالس ^۶	اجتماع محلی	هر محله، گزینه‌های فنی (تکنیکی) و مالی خاص خود را انتخاب می‌کند	
کارگزاری توسعه بین‌المللی سوئد	کارگزاری دوسویه	تأمین مالی برای متخصص در نظام حکومت مشترک	۹۰۰ هزار دلار آمریکا (۱۶/۷ درصد)
برنامه ویژه آب و فاضلاب - منطقه آندean (WSP-AND)	شراکت بین‌المللی با تأمین مالی چند اهداکننده	تأمین همکاری‌های فنی (مستندسازی و تقویت بین‌المللی) و نظارت بر پروژه	۱۶۰ هزار دلار آمریکا (۱/۸ درصد)

نقش بنگاه‌ها و کارگزاری‌های خارجی در پدیدار شدن راه‌حل نوآورانه و طرفدار اقشار فقیر، نقشی حیاتی بود. چنین پیش‌بینی و انگاشته شد که WSP (برنامه آب و فاضلاب) در مقام کارگزار پشتیبانی فنی، موجب تسهیل جابه‌جایی و انتقال فوت و فن سامانه‌های آب و فاضلاب کم‌هزینه به بولیوی، از کشور مجاور آن یعنی برزیل خواهد شد (ن.ک. پیرایند ۶-۷). بدین ترتیب WSP، توان و ظرفیت فنی لازم را برای انداختن شراکت عمومی- خصوصی (PPP) در مسیرهای جدید فنی و اجتماعی، فراهم ساخت و SIDA بودجه مورد نیاز برای پشتیبانی از فرایند توسعه را تأمین کرد. به‌دنبال چهار سال مداخله، نقش WSP در ال آلتو دگرگون شد و تحویل یافت. در ابتدا WSP مهارت و خبرگی لازم برای شراکت را، با پر کردن خلأهای موجود و به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه این اقدامات ابتکاری به پیش خواهد رفت، فراهم آورد. گروهی کوچک از پرسنل فنی WSP و بسیج‌کنندگان اجتماعی، که همگی در بولیوی به خدمت گرفته شده بودند، به کار و همکاری تنگاتنگ یا دست به دست با اپراتور و اجتماعات محلی به‌منظور برپاساختن زمینه و بافتاری حمایتی پرداخت، و یک متخصص فنی آشنا با الگوی برزیلی نیز به بولیوی آورده شد تا دانش فنی لازم را تأمین کند و تجربه درازمدت رویکرد مشترک، در اینجا هم تکرار شود. این تمرکز به سمت انتقال مهارت‌ها به‌منظور اطمینان از دوام و پایداری اقدامات ابتکاری به هنگامی که درون‌دادها کامل شده‌اند، تغییر جهت داد. اکنون بسیاری از پرسنل و کارکنان WSP برای خود متصدی (اپراتور) کار می‌کنند.

در همین اواخر، WSP به کار با حکومت بولیوی، برای ارائه خط‌مشی و چارچوب سامان‌دهنده‌ای پرداخته است که امکان تکرار رویکرد حکومت و سلطه مشترک را فراهم می‌آورد. شراکت مورد بحث، با برقراری هدایت و راهبری موفقیت‌آمیزی در محل‌های دشوار، ثابت کرده است که قالب‌ها یا اشکال جایگزین خدمات‌رسانی می‌تواند موجب افزایش دستیابی اقشار فقیر به خدمات شود، و WSP نیز ایجاد و توسعه و توان و ظرفیت را در رده خط‌مشی لازم برای ارائه چارچوب سامان‌دهی تازه‌ای که دربردارنده استانداردها و هنجارهای فنی و اجتماعی مناسب باشد، تسهیل کرده است. نقش WSP به مثابه کنشگر مستقل (بخش غیرخصوصی)، با این ترتیب، از درون‌دادهای عملی به سوی پایین‌دست، به درون‌دادهای راهبردی به سوی بالادست تغییر یافت؛ و این درواقع نقشی است که می‌تواند در آینده فواید و مزایای گسترده‌ای را برای کل بولیوی به همراه آورد.

منبع: برقراری ارتباط شخصی با باربارا ایوانز، WSP؛ WSP، ۲۰۰۱b؛ WSP، ۲۰۰۱c.

1. Le Paz-El Alto
3. The Swedish International Development Agency (SIDA)
5. Peri-urban Initiative for water and Sanitation (IPAS)
7. Caja de Los Andes Mutual La Primera

2. Water and Sanitation Program-Andean Region (WSP-AND)
4. Aguas del Illimani
6. Centro Inter disciplinario de Estudios Comunitarios
8. Juntas Vecinales

ورزند. در داخل اتحادیه‌ها، دست‌کم دو گروه افراد از این دست به چشم می‌خورند: پرسنل اتحادیه و اعضای اتحادیه. چنانچه اتحادیه به نحوی، به‌سادگی و به یک‌باره منحل شود، پرسنل اتحادیه بدون شغل خواهند شد. حال با توجه به اینکه آنان واسطه‌های میان مدیریت و کارکنان استخدام شده به‌شمار می‌آیند، این امر می‌تواند تأثیری شدید و سنگین بر مذاکرات بگذارد. به هر حال، با در نظرگیری و شناخت اینکه هدف پایه هر اتحادیه در بهبود رفاه اعضای آن معمولاً جدی گرفته می‌شود، دغدغه پرسنل برای تأثیرگذاری بر اعضای اتحادیه که اغلب هم اعضای کارکنان، پشت میز مذاکره آن را مجدداً تقویت می‌کنند. نیز می‌بایست جدی گرفته شود. توانایی نمایندگان کارکنان برای دستیابی به موافقت‌نامه‌ای پذیرفتنی همیشه شامل یک رأی عضویت خواهد بود.

□ پشتیبانی‌کنندگان محتاط

هرچند که موضوع محوری و قانونی اتحادیه همانا رفاه و بهزیستی اعضای آن است، اعضای اتحادیه در خدمات شهری مربوط به شهرداری عموماً از اجتماع‌های فقیر محلی برخاسته‌اند. دیگر اینکه، کارکنان در عین حال مصرف‌کنندگان خدمات شهری نیز هستند و چه‌بسا در زمره آگاه‌ترین و مطلع‌ترین افراد درباره مسائل و معضلات خدمات‌رسانی باشند. بدین ترتیب، هنگامی که به موضوعات و نگرانی‌های مربوط به اشتغال خود آنها پرداخته شود، چنانچه مشاهده کنند که دگرگونی‌ها منجر به بهبود خدمات آنان می‌شود، ممکن است خودشان پشتیبان آن شوند.

موردپژوهی گوئرو نشان می‌دهد که چه‌چیز، هنگامی که کارکنان به‌تمامی به کار گمارده شده‌اند و می‌توان فرایندی مثبت را بنا نهاد، بالقوه امکان‌پذیر می‌شود. برای تمام کارکنان، مشاغلی تضمین می‌گردد که از لحاظ شرایط، دست‌کم به همان اندازه مشاغلی که پیش‌تر در شهرداری داشتند، مطلوبیت دارند (شهرداری از پنج سال پیش دیگر اصلاً نیروی کار غیرماهر استخدام نکرد و به همین خاطر دیگر با مسئله کارکنان اضافی مواجه نیست)، و موقعیت‌های پیش‌بینی‌شده بسیاری از منظر ارتقای شخصی و رفتاری، با شرکای تجاری بین‌المللی، به جای شهرداری، برای آنان فراهم می‌آید. این امر منجر به پشتیبانی محتاطانه از دگرگونی‌ها شد. رسیدن به نتایج و دستاوردهای مثبت بستگی به متعهدسازی و به‌کارگیری زود هنگام و مرتب و منظم کارکنان دارد؛ و این امر، چه اتحادیه‌ها قوی باشند و چه نباشند، به هر حال توصیه‌شدنی است. کارکنان هر قدر زودتر به کار گمارده شوند، آنگاه چشم‌اندازهای یافتن ترتیبات و توافقاتی که کار را نیز بهتر خواهد بود. شرکای تجارت و کسب‌وکار می‌بایست حساسیت‌های لازم را در برابر ضرورت پرداختن به نگرانی‌های معقول و مشروع کارکنان، داشته باشند. برخی از شرکای کسب‌وکار مشخصاً به چنین چیزی حساس نخواهند بود، و عملکردها و مصاحبه‌های پیشین آنان می‌تواند مؤید همین مطلب باشد. شهرداری‌ها نیاز خواهند داشت که تصمیم بگیرند آیا نوع سازمان و تشکیلاتی که به مثابه شریک خود می‌خواهند، همین است یا خیر.

□ نوآوران خلاق

در پاره‌ای از جاها، نقش کارکنان موجب درگرفتن بحث‌هایی گردیده که خود منجر به راه‌حل‌های خلاقانه‌تری در قیاس با آنچه در اصل اندیشیده بود، شده است. یکی از گزینه‌ها برقراری کسب‌وکاری است که خود کارکنان مالک و دارنده آن باشند، و با این کار از سنت اداری حکومت که اغلب موجب فرونشاندن نیروی کارآفرینی می‌شود، آزاد گردند. غالباً این امر نیازمند مدیران تازه‌ای است که بتوانند محیطی کارآفرین ایجاد کنند و تجربه کار با مدیریت بخش خصوصی را نیز داشته باشند. در قرطاجنه (کارتاجنا) شکلی به شدت میانه‌رو و متعادل از این کار، به‌وسیله کارکنانی که درصد مالکیت کوچکی در کسب‌وکار جدید داشتند، نشان داده شد. در برنامه موسوم به BOTT (ساخت، اجرا، آموزش، انتقال) در آفریقای جنوبی، فرایندهایی برای مشاوران و سازمان‌های برخاسته از اجتماع‌های محلی به حاشیه رانده‌شده سنتی، به‌منظور ایجاد مالکیت سهمی عینی شراکت‌های ائتلافی خدماتی طی سال‌های متعدد، برقرار گردید.

هرچند که این نوع رویکرد می‌تواند پاره‌ای از پیچیدگی‌ها را نیز تحمیل کند، لیکن فوایدی را نیز در ایجاد سازمان‌ها و تشکیلاتی که

پیرایند ۲۱-۶ شرکای کسب و کار برای توسعه نوآوری کلی و همه‌سویگر

توسعه پایدار به شراکت‌های ضروری و راهبردی همه‌جانبه و فراگیر، با دخالت جامعه شهروندی و جامعه تجاری (کسب و کارها) و دولت اطلاق می‌گردد که می‌تواند الگوی موفق تازه‌ای را برای توسعه اجتماع‌های محلی سراسر جهان ارائه کند. «شرکای تجاری به‌منظور توسعه» (BPD) شبکه‌ای است غیررسمی از شرکایی که می‌کوشند نشان دهند که شراکت‌های میان این سه بخش، بیشتر در رده محلی - در قیاس با اینکه هر یک از گروه‌ها به تنهایی عمل کند- دست‌یافتنی است. البته چشم‌اندازها و انگیزش‌ها در میان سه گروه مذکور بسیار متفاوت‌اند، و رسیدن به اجماع و توافق همگانی دشوار می‌نماید. فرایندهای کاری مختلف، روش‌های برقراری ارتباط و نحوه رویکرد به تصمیم‌گیری، موانع مشترک و معمول به‌شمار می‌آیند. لیکن هنگامی که این گونه شراکت‌های سه‌جانبه با موفقیت عمل کنند، اجتماع‌های محلی منتفع می‌شوند، حکومت‌ها به شکلی کارآمدتر به خدمت می‌پردازند، و اقدامات خصوصی نیز با سوددهی همراه می‌شوند. نتیجه چنین چیزی، موقعیت برنده - برنده - برنده است، که همان هدف غایی BPD و تقسیم‌بندی‌ها و «شاخه‌ها» یا زیرمجموعه‌های آن نیز هست.

یکی از شاخه‌های چهاربخشی در قالب یا چارچوب BPD، یعنی شاخه آب و فاضلاب، هدف خود را - از طریق پروژه‌های دارای کانون تمرکز، بررسی و سهیم شدن در درس‌های آموخته شده - بر ارتقای دسترسی به آب سالم و زهکشی بهداشتی کارآمد فاضلاب برای تعداد رو به افزایش جمعیت فقیر شهری در کشورهای در حال توسعه قرار داده است. پروژه‌های دارای کانون تمرکز تکیه‌گاه اصلی کارهای شاخه مذکور به شمار می‌آیند. اینها درس‌هایی را به‌بار می‌نشانند که موجب اطلاع‌رسانی برای کار عملی پروژه می‌شود، به شاخه مذکور کمک می‌کند تا میزان اثربخشی شراکت را برسنجد، و حیطه‌های پژوهشی اولویت‌دار را، که شامل فناوری و شناخت زمین، تصدّی زمین و فرهنگ نپرداختن پول [به ازای خدمات و جز آن] است، شناسایی کند. شاخه یاد شده، از طریق پروژه‌های دارای کانون تمرکز، در پی آن است که به‌وسیله جمع شدن تخصص و دارایی‌های منحصر به فرد آنها، نشان دهد که شراکت‌های سه‌جانبه یا سه‌بخشی به راستی می‌توانند منافع متقابل برای همگان دربرداشته باشند. حکومت‌ها می‌توانند با آب سالم و زهکشی بهداشتی و کارآمد فاضلاب‌ها، سلامت و بهداشت شهروندان‌شان را تضمین کنند، و افزون بر آن مسئولیت‌ها و وظایف مالی و فنی را نیز سرشکن می‌کنند. مؤسسات و بنگاه‌ها می‌توانند در عین حال که تضمین لازم را برای پایداری مالی در درازمدت فراهم می‌سازند، کارها و امور خوب و مثبت را نیز به نمایش بگذارند، و اجتماع‌های محلی جلوه بیانی راستینی در مسیر توسعه‌شان به دست آورند.

درس‌هایی از پروژه‌های دارای کانون تمرکز

هشت پروژه دارای کانون تمرکز «شاخه آب و فاضلاب» پاسخی است به تقاضاهای خاص و شرایط اجتماع‌های محلی مورد خدمت آنها. نتیجه این پویایی‌ها آن شد که هدف هر پروژه، کاری است در حال به پیش رفتن. اینها مشتمل‌اند بر: تأمین آب آشامیدنی و سامانه فاضلاب در منطقه ال پوزون^۱ واقع در قرطاجنه کلمبیا؛ بهبودبخشی تأمین آب در ناحیه ماروندا^۲ در جاکارتای اندونزی؛ ساختاربندی دوباره خدمات آب‌رسانی همگانی در حلبی‌آبادها و بیغوله‌های پُرت اُپرنس در هایتی؛ ایجاد خدمات تأمین آب و زهکشی فاضلاب برای جمعیت‌های حاشیه شهری در لاپاز و ال آلتوی بولیوی؛ راه‌حل‌های نوآورانه آب‌رسانی برای نواحی محروم و فاقد امتیازهای اجتماعی در بونیوس آیرس آرژانتین؛ خدمات پایدار آب‌رسانی و دفع آب‌های زائد در مناطق محروم در دماغه شرقی (ایسترن کیپ) و ایالت شمالی (نورثرن پراوینس)^۳ در آفریقای جنوبی؛ مدیریت خدمات آب، در دوربان^۴ و پیترماریتزبورگ^۵ در آفریقای جنوبی؛ و ارتقا و گسترش شبکه‌های محلی آب‌رسانی در داکار^۶ سنگال. دبیرخانه ذی‌ربط مشخص ساخته است که بهترین شیوه برای آموختن از پروژه‌های دارای کانون تمرکز، از طریق مسیر بررسی و تحقیقی سه‌زاویه‌ای است. رویکردهای مکمل و مبتنی بر تکرار، عبارت‌اند از آنچه در ادامه ذکر می‌گردند:

- تجزیه و تحلیل بخش به بخش. زنجیره کارگاهی، نمونه‌ای را به دست می‌دهد که در آن هر بخش فراخوانده می‌شود تا تجزیه و تحلیل SWOT^۷ (قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها) خاص خود را در مورد کار شراکتی با دو بخش دیگر به پیش برد و هدایت کند. کنشگرانی که خاستگاه‌های‌شان بخش‌های متفاوتی است، به شیوه‌های متفاوتی هم با شراکت‌ها برخورد می‌کنند. آنها به هر حال انتظارها و توقعات، ترس‌ها، توان و ظرفیت، مهارت و قوت‌های متفاوتی دارند. همان گونه که از بُعد نظری مطرح می‌شود، اینها با دیگر همتایان بخش، به‌منظور ارتقای پروژه، درمی‌آمیزند. هر چند که یافته‌های اولیه مشخصاً رو سوی مشاهده‌گری بیرونی دارند که خبره این گونه شراکت‌هاست، حیاتی‌ترین و مهم‌ترین عامل در این میان چیره شدن بر قالب‌های کلیشه‌ای همتایان متفاوت بخش‌هاست. این امر برای به دست دادن برآوردهای عینی از کمک‌هایی که بخش‌های منفرد می‌کنند، و اعتمادسازی برای آنان به‌منظور تداوم این کمک‌ها، ضروری و حیاتی است.
- بازنگری مبتنی بر مضمون. این رویکرد می‌کوشد تا به تأثیر روابط سه‌جانبه بر اجزا و مؤلفه‌های پروژه‌های معین و یا بر مضامین پروژه بپردازد. در سال ۲۰۰۰ مطالعه‌ای با هدف بررسی شیوه تأثیرگذاری شراکت‌ها بر بازگشت هزینه در مناطق تهی‌دست انجام گرفت. چه‌بسا به عنوان تصدیق و اذعان بر نوپا بودن رویکرد شراکتی، تجزیه و تحلیل در رده محلی در این باره که چگونه شراکت‌ها بر پاره‌ای از مضامین مشخص تأثیر می‌گذاشتند، می‌بایست شکلی عمیق‌تر به خود می‌گرفت. شاخه پیش‌گفته، کماکان به تشویق و ترغیب شرکا و شراکت‌ها، به‌منظور روشن‌نگری روابط کاری آنها، ادامه می‌دهد. در عین حال می‌خواهد از تجربه‌های آنان برای توصیه به دیگرانی که رویکرد سه‌بخشی یا سه‌جانبه مشابهی را در نظر دارند، استفاده کند. فعالیت‌های خاص سال ۲۰۰۱ برای این منطقه شامل پژوهش و بررسی در مورد شراکت و رویکردهای جایگزین برای فراهم‌سازی خدمات، شراکت و همچنین اجاره زمین؛ شراکت و چارچوب‌های سامان‌دهنده مقرر؛ و شراکت و رزم‌آوری‌های آموزشی / آگاه‌سازی است.
- تجزیه و تحلیل رده محلی. این تجزیه و تحلیل پروژه به پروژه یا شراکت به شراکت، منجر به پیش‌نویس گزارش‌های تحلیلی شراکت داخلی‌ای شده است که سعی در مستندسازی موفقیت‌ها، تأثیرات، چالش‌ها و زمینه‌های گسترده‌تر هر پروژه منفرد دارند. چالش فراوری دبیرخانه در این رویکرد، آن است که شراکت‌ها عملاً سازواره‌ها یا ارگانسیم‌های زنده‌ای هستند که هر روز عوض می‌شوند. ساختارهای کارگذاشته شده و تعریف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و بودجه‌ها به تمامی بر هر هشت پروژه دارای کانون تمرکز تأثیر می‌گذارند (و البته میان‌شان تفاوت‌های جدی وجود دارد). به همین ترتیب، رخدادهای بیرونی، تغییر کارکنان یا پرسنل، یافته‌ها در اجتماع‌های محلی و نیز دیگر ظواهر بیرونی، بر شیوه کارکردن شرکا با یکدیگر تأثیر دارند.

منبع: شرکای تجاری برای توسعه، شاخه آب و فاضلاب

1. Business Partners for Development
2. Northern Province
3. Dakar

4. clusters
5. Durban
6. SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats)

7. El Pozon
8. Pietermaritzburg
9. Marunda

هم‌سویی بیشتری با گرایش‌ها و علائق کارکنان (و احتمالاً مصرف‌کنندگان) دارند به همراه آورده است، و گزینه‌هایی را هم برای مساوات و برابرنگری هر چه بیشتر عرضه می‌کند. آنها به عنوان سازمان‌هایی که مالکیت‌شان بومی است، دارایی‌ای را که در اجتماع محلی به‌وجود می‌آورند حفظ می‌کنند، و فرصت و موقعیتی را برای تقویت بخش خصوصی بومی عرضه می‌دارند.

□ چالش فراروی کارکنان، در بازطراحی خدمات

چه برای مبتکران بازطراحی خدمات و چه برای کارکنان، به هر حال چالشی اساسی به چشم می‌خورد؛ و آن چگونگی شکل‌دهی و ایجاد نقشی مورد توجه و احترام متقابل، به هنگامی است که برنامه ابتکاری و پیشگامانه، بی‌چون و چرا برای کارکنان، بسیار مختل‌کننده و به نوعی مزاحم خواهد بود. برای مبتکران، طبیعی است که کارکنان را به مثابه نوعی مسئله و معضل بنگرند، چرا که ساختار استخدامی فعلی کارکنان، نوعی مانع و رادع میان اندیشه‌های آنان و تحقق بخشیدن به آنهاست؛ و گرایشی طبیعی نیز نزد کارکنان و نمایندگان‌شان، در مورد شغل‌های آنان و تأثیرات تغییر و تحول بر این شغل‌ها، مشاهده می‌شود که دست به واکنشی دفاع‌گونه بزنند.

بدین ترتیب، عرضه و معرفی فرایندهایی که از طریق آنها کارکنان، نمایندگان شاغلان و همچنین کارفرمایان بتوانند از دیدگاه‌ها و دیگر دل‌مشغولی‌های یکدیگر اطلاع کسب کنند و آنها را فراگیرند، و درباره فرصت‌ها یا موقعیت‌های بالقوه موجود در چارچوب شراکت آگاهی یابند، امری ضروری و اساسی است. کارکنانی که موضع مخالفتی ساده‌ای نیز در پیش می‌گیرند، آن‌گاه که به عنوان گروه ذی‌نفع موجود در نظر گرفته شوند، با خشم همگانی مواجه می‌گردند. کارفرمایانی که بدون توجه به دغدغه‌های مشروع کارکنان دست به کار می‌شوند نیز با همین معضل رودرو می‌گردند. برای هر دو جناح، بایسته است که زمانی را صرف واکاوی و تبیین گزینه‌ها به منظور پرداختن به موضوعات مربوط، کنند.

کارگزاران خارجی

□ کارگزاری‌های تأمین مالی و اهداکنندگان بین‌المللی

اهداگران بین‌المللی معمولاً نقشی محوری در پیش بردن شراکت‌هایی که بخش خصوصی در آنها دخیل است، دارند. منافع اهداگران حاضر در شراکت‌ها برای خدمات‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها، یقیناً طی سال‌های اخیر بس بیشتر شده و قانون تمرکز از جمله بر محور مدیریت آب و فاضلاب و ضایعات جامد قرار گرفته است. پشتیبانی به‌منظور شکل‌گیری شراکت، خاستگاه‌هایی دارد که از آن جمله‌اند:

- برنامه‌های اصلاحات بخشی و منطقه‌ای، متمرکز بر ایجاد و توانمندسازی یا ترویج چارچوب لازم برای مشارکت بخش خصوصی (از طریق ایجاد خط‌مشی و چارچوب‌های سامان‌دهنده)؛
- برنامه‌های توسعه بخش خصوصی؛
- توسعه زیرساخت‌ها؛ و
- اصلاحات شهری مربوط به شهرداری و فرایندهای تمرکززدایی.

این برنامه‌های توسعه بین‌المللی به‌وسیله کارگزاری‌هایی ایجاد می‌گردند که از منظر توسعه، درواقع امتداد حکومت‌ها به‌شمار می‌آیند. علائق و گرایش‌های اهداکنندگان در شکل‌گیری شراکت، با وجود دستورکارهای داخلی اهداکنندگان دوجانبه، ممکن است ناشی از علائق و منافع اینان در مقوله‌هایی از این دست باشد:

- ترفیع نقش بخش خصوصی در توسعه اقتصادی و کاهش نقش دولت؛

پیرامند ۲۲-۶ نقش مشاوران در نوساختار بندی خدمات آب و فاضلاب

ژوهانسبورگ، افریقای جنوبی

پیوند با پیرامندهای ۴-۸، ۱-۹ و ۳-۹

خدمات آب و فاضلاب در افریقای جنوبی، به شکلی مشترک با بیشتر اقتصادهای در حال شکل گیری و تکوین، از لحاظ سیاسی دارای حساسیت هایی هستند. در عین حال که فواید دگرگونی های موفقیت آمیز ساختاری در بخش آب رسانی پراهمیت اند و طیف گسترده ای هم دارند، تبعات شکست و ناکامی در این زمینه می تواند بسیار جدی باشد. با چنین دعوی ها و «داو» های بسیار بزرگی، آنچه در این میان اهمیت می یابد این است که سازمان های کارفرما بهترین استفاده را از تخصص و تجربه موجود و در دسترس از سوی مشاوران ویژه و سابق و آمارهای موفقیت های پیشین در پروژه های مشابه، به عمل آورند. هنگامی که شورای کلان شهر ژوهانسبورگ بزرگ طرح و برنامه IGOLI 2002 خود را به منظور نوساختار بندی عملکردهای مربوط به شهرداری در پیش گرفت (ن.ک. پیرامندهای ۴-۴ و ۵-۸)، و مشخص ساخت که یک اپراتور خصوصی تدارک دیده می شود تا مدیریت و اجرای کاروری جدید را برعهده گیرد، شورا اهمیت وجود مشاوران را تشخیص داد و در سطح بین المللی متقبل تدارک متخصصان بین المللی مناسب به منظور عملکرد در مقام مشاوران راهبر برای فرایند نوساختار بندی سامانه آب و فاضلاب شد.

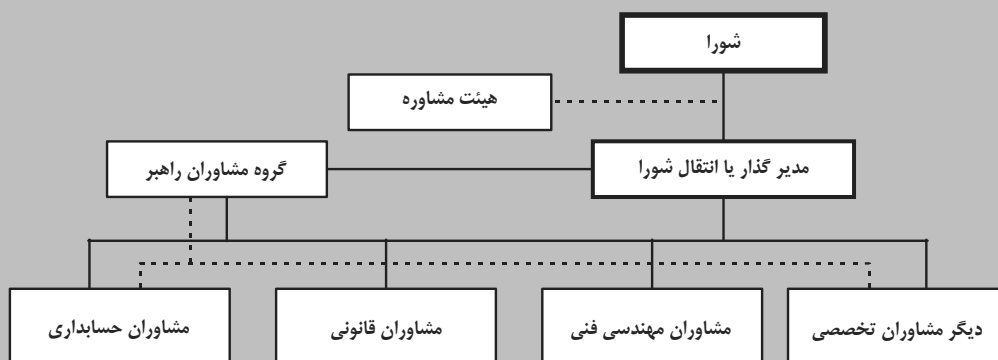
برنده قرارداد در واقع دفتر همکاری مشترکی بود به رهبری گروه هال کرو^۱ در بریتانیا، به مهندسان مشاور VKE و همچنین مالانی پادایچی و همکاران^۲ در افریقای جنوبی. سرمایه گذاری های HKC (تحلیل کنندگان مالی) و گروه توسعه پالمر^۳ (الگودهی عملیات اجرایی) در مرحله بعد به گروه راهبر مشاوره پیوست.

نقش مشاوران راهبر مشتمل بر اینهاست:

- تهیه و آماده سازی برنامه گذار یا انتقال؛
- تعریف نقش و شرایط اجرا برای دیگر مشاوران، همکاری با مشاوران تدارکاتی و مدیریتی؛
- دادن توصیه های لازم به مدیریت گذار یا انتقال، در مورد موضوعات راهبردی؛
- طراحی قرارداد مدیریتی، و همچنین اداره و مدیریت فرایند تدارکاتی برای اپراتور خصوصی؛
- آماده سازی اتاق داده ها و اطلاعات مناقصه؛
- آماده سازی فهرست کوتاهی از پیش شرطها و برآورد و ارزیابی مناقصه ها؛
- الگوبندی اجرایی و مالی، و تجزیه و تحلیل امکان پذیری؛ و
- آماده سازی طرح و برنامه کسب و کار راهبردی آغازین.

یکی از وظایف اولیه مشاوران راهبر عبارت بود از تشخیص نیاز به مشاوران اضافه یا افزوده و همکاری در تدارکات آنان. در مجموع ۱۶ شرکت مشاوره متخصص در خلال پروژه وارد این کار شدند، که از آن جمله اند وکلای قانونی بین المللی، مشاوران قانونی بومی، حسابداران، مشاوران مهندسی فنی، مشاوران ارتباطات، مشاوران منابع انسانی و مشاوران عایدی/ فناوری اطلاعات.

در ژوهانسبورگ، شورا به جای قرارداد سرجمع پولی معمول برای خدمات مشاوره ای، مشاوران راهبر را بر مبنای مقیاس زمانی به کار گماشت، و مجموعه کارهایی را هم با به پیش رفتن پروژه، به بیرون قرارداد بست. این رویکرد انعطاف پذیر، هم برای شورا جنبه مثبت داشت و هم برای مشاوران راهبر، و با یقین تقریبی می توان گفت که بسیار ارزان تر از آنی شد که در حالت سرجمع پولی می توانست باشد.



در عین حال که موفقیت پروژه بسیار مدیون رهبری شورا است و رویکرد انعطاف پذیر مدیریت گذار، ساختار و رویکرد اتخاذ شده به وسیله شورا در بردارنده امتیازهای روشن و مشخصی بوده است. نقش مشاور راهبر عبارت بود از توصیه های راستین به مدیریت گذار. این شخص در جزئیات موضوع دخیل می شد و در ایجاد و شکل گیری ایده ها نیز دخالت می کرد، و عهده دار مسئولیت به پیش راندن این روند بود. این خود منجر بدین امر شد که شورا مالکیت گسترده تر راه حل ها را به دست آورد. مشاوران راهبر با در نظر گرفتن دوره های تعدیل پذیر ارجاع، چنین تشخیص دادند که حوزه و گستره خدمات را دشوار بتوان در شروع کار به درستی تعریف کرد. آنها می توانستند به شیوه ای انعطاف پذیر و کارآمد، پاسخگوی رخدادهای باشند. افزون بر آن، مشاوران فرعی مستقیماً طرف قرارداد شورا بودند؛ و شورا با تدارک دیدن مشاوران فرعی، توانست بهترین شرکتها و مجموعه های تخصصی را برای وظایف موجود دستچین کند. چنین کاری با رویکرد مشاوره سنتی، که در آن سازمان یا تشکیلات کارفرما می بایست گروه فراهم آمده به دست مشاور برنده را حتماً بپذیرد، امکان پذیر نمی بود.

کریس ریگتسون، گروه هال کرو، بریتانیا؛ مشاوران راهبر شورای کلان شهری ژوهانسبورگ بزرگ

- بسیج کردن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بافتار و زمینه جریان‌های کاهنده کمک‌ها؛
- ایجاد محیطی کارآمدتر، پیش‌بینی‌پذیرتر و در عین حال هدایت‌کننده‌تر برای بودجه‌های کمکی و همکاری‌های فنی؛
- ترفیع و ترغیب تحولات نهادی در بخش‌های اصلی؛
- ترغیب مشارکت بخش خصوصی در خدمات‌رسانی به اقشار فقیر؛ و
- ترغیب توسعهٔ ثمربخش و برابرنگر.

طی دههٔ گذشته، تعدادی از کارگزاری‌ها - و به‌ویژه بانک جهانی - همکاری مستقیمی را در تدوین و تنظیم شراکت‌ها فراهم ساخته‌اند و شرط تأمین مالی خود را بر دخالت بخش خصوصی بنا نهاده‌اند (ن.ک. پیرابند ۱۲-۷ در مورد قرطاجنه). این فعالیت مستقیم، با تدوین و تجزیه و تحلیل گستردهٔ خط‌مشی، و پژوهش دربارهٔ جنبه‌های مالی و اقتصادی اصلی تبادلات موجود، پشتیبانی شده است. تعدادی از بخش‌های خدماتی، از جمله انرژی (نیرو)، آب و فاضلاب و ضایعات جامد، ابزارهایی را برای تدارک راهنمایی لازم در مورد فرایندها و موضوعات بنیادین به وجود آورده‌اند.^(۱۸)

البته به هر حال در همین اواخر، اهداکنندگان اندک‌اندک گرایش خود را به دخالت بخش خصوصی، با احکام و اختیارات کاهش فقر درآمیخته‌اند. بانک جهانی و برنامه ویژه آب و فاضلاب (WSP) از طریق پاره‌ای از اقدامات ابتکاری همه‌جانبه و همچنین کنفرانس‌ها و کارگاه‌های متعدد، فرایند مذکور را هدایت و راهنمایی کرده‌اند (ن.ک. پیرابند ۱۹-۶، برای توصیفی از کار «امکانات مشاوره زیربنایی عمومی-خصوصی»^(۱۹)). در بخش آب و فاضلاب، WSP به زودی دستورالعمل‌هایی را برای ایجاد و توسعهٔ تبادلات لازم به طرفداری از اقشار فقیر منتشر خواهد ساخت. البته فعالیت کمک‌کننده، به هیچ وجه به همین نمونه‌های پیش‌گفته محدود نمی‌شود. ابتکار شراکت‌های عمومی - خصوصی (PPP) مرتبط با برنامهٔ توسعهٔ ملل متحد^۱ (UNDP) برای محیط زیست شهری^۲ (PPPUE)، توسعه و ارتقای مهارت‌های بومی را از طریق چارچوب آموزشی فراگیر و همه‌جانبه، و همچنین ظرفیت‌سازی برای حکومت محلی، در سه کشور منتخب (یعنی نپال، نامیبیا و اوگاندا) ترغیب می‌کند.

در بسیاری از نوآورانه‌ترین شراکت‌هایی که از عهدهٔ خدمات‌رسانی به مناطق فقیر برآمده‌اند، اهداگران دارای نقشی محوری و عمده بوده‌اند. درواقع اهمیت اهداگر به مثابهٔ شریک چهارم در برنامه‌های مبتکرانهٔ جامعهٔ عمومی - خصوصی - شهروندی را نمی‌بایست دست‌کم گرفت و اندک برشمرد. این اندک شمردن می‌تواند موجب تردید و پرسش در دوام و پایداری شود، حال آنکه اطمینان و اتکا بر کمک‌های فنی شکل گرفته است؛ یا اینکه در تکرار این کمک‌ها تردید روا دارد، حال آنکه اهداگر، نقش اجتماعی و نهادی عمده را در این میان داراست.

به‌عنوان مثال، در ال آلتو، «برنامهٔ ویژه آب و فاضلاب» (WSP) و «کارگزاری توسعهٔ بین‌المللی سوئد»^۳ (SIDA) در تأثیرگذاری بر دستور جلسه و برنامهٔ کار، از همان ابتدا نقش داشته‌اند (ن.ک. پیرابند ۲۰-۶). اهداف WSP از اساس و در بدو امر بر ظرفیت‌سازی اجتماع محلی و ایجاد و شکل‌دهی رویکردی برای تکرار برنامه‌های مشابه قرار گرفته است. آنها بدین‌منظور به کار با اپراتور ذی‌ربط، یعنی آگواس دل ایلیمانی، برای ایجاد رویکردی مشترک به مقولهٔ زهکشی فاضلاب، و سپس نهادینه‌سازی آموزه‌ها و درس‌های فراگرفته شده، پرداخته‌اند. در برنامهٔ WSP، سه یا چهار نفر به عنوان کارکنان فنی، استخدام و به کار گمارده شدند. در عین حال که پروژه مذکور فعلاً در حال فراگیری تصمیم‌های آغازین است، پروژهٔ پیشگام مورد بحث الگوی از برنامه‌ریزی و اجرای یکپارچه و مشارکت‌جویانه را به دست داده، اجتماع‌های بومی را توانمند ساخته و فناوری‌های جایگزین را نیز عرضه کرده است.

1. United Nations Development Programme
2. Public-Private Partnerships for the Urban Environment (UNDP Programme)
3. The Swedish International Development Agency (SIDA)

نقش اهداگران را در توسعه شراکتی می‌توان مشتمل بر اینها برشمرد:

- تهیه و تدارک بودجه لازم برای کمک و همکاری فنی؛
- پُر کردن خلأها یا شکاف‌های موجود، در جایی که قابلیت‌های کنشگران، تطابق و هم‌خوانی لازم را با اهداف پروژه ندارد؛
- راهنمایی کلی در مورد گزینه‌ها، به‌ویژه آنچه که به مناطق فقیر و تهی‌دست مربوط می‌شود؛
- تبیین و انتشار بهترین عملکرد؛ و
- هموار ساختن راه نوآوری‌ها و ابتکارات، به مثابه جزئی از اصلاحات گسترده بخشی.

به هر حال، با مستثنا کردن کار پیشگام شاخه آب و فاضلاب «شرکای تجاری در توسعه»^۱ (BPD)، و برنامه موسوم به WSP، و نیز برخی از کارهای انجام شده به‌وسیله «بنیاد توسعه درون امریکایی»^۲، معدود برنامه‌های ابتکاری را می‌توان یافت که در آنها، اهداگران فعالانه به پی‌گیری توان بالقوه ترکیب و درآمیختن بخش‌های عمومی و خصوصی و شهروندی پرداخته باشند. البته دستور کار بسیاری از اهداگران به روشنی نشان از ترغیب شراکت‌های عمومی- خصوصی دارد، لیکن آنچه در گذشته رخ داده، حاکی از آن است که پرداختن به موضوعات فقر و محرومیت یا شناساندن جایگاهی مناسب برای جامعه شهروندی در شراکت‌ها، چندان مطلوب نبوده است. چنین گرایشی، درواقع حیطه‌ای در حال ظهور و شکل‌گیری است.

□ مشاوران متخصص

معدود شهرداری‌هایی را می‌توان یافت که دارای همه مهارت‌های لازم برای تدارک و تکمیل شراکت پیچیده‌ای با بخش خصوصی رسمی باشند، و احتمالاً بهترین توصیه در مورد بیشتر شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه این است که در جست‌وجوی متخصصان ویژه در شکل‌گیری شراکت‌های مختلف با شرکت‌ها و سازمان‌های خصوصی ملی و بین‌المللی (همچون WSP) باشند. به همین ترتیب، کارگزاری خارجی اولیه که معمولاً درگیر ایجاد شراکت‌هاست، «متخصصی» است که به شهرداری‌ای فراخوانده شده است تا مهارت‌هایی تخصصی فراهم آورد، فرایند شکل‌گیری و توسعه شراکت را هدایت کند، و / یا راهبر مهارت‌هایی تکمیلی در حیطه‌های فنی مشخص باشد. منطق و شواهد موجود، هر دو حاکی از آن‌اند که نقش مشاور در تدوین شراکت‌های درازمدت با حضور و دخالت بخش خصوصی، نقشی حیاتی است.

مدت زمان طولانی توافقات و ترتیباتی چون امتیازها، مشخص می‌سازند که داشتن این توقع و انتظار از شهرداری‌ها که کارشناسی کردن تخصص داخلی در تعریف شراکت - به‌ویژه چنانچه این فرایند تنها هر ۲۰ الی ۳۰ سال یک بار رخ دهد - بی‌معنی (و بیش از حد بلندپروازانه) است. خریداری این تخصص در نقاط اصلی در فرایند مذکور مسلماً به‌صرفه‌تر است و این امکان را فراهم می‌سازد که شهرداری‌ها کانون توجه و تمرکز خود را بر ایجاد مهارت‌های داخلی برای دیگر عملکردها قرار دهند.

دوم اینکه برخی از مهارت‌های مورد نیاز در توسعه شراکتی، ماهیتاً بس تفصیلی و پرجزئیات‌اند. متخصصانی که فقط به تدارک و آماده‌سازی قراردادهای آب و فاضلاب و یا مذاکره در مورد آنها می‌پردازند، تجربه تخصصی گسترده‌ای را با خود به همراه می‌آورند. جدای از توانایی آنان در شناسایی و پرداختن بی‌محابا و جسورانه به موضوعات حیاتی، دخالت آنها عرصه کاری را هموار می‌سازد - و این تضمین و اطمینان را به‌وجود می‌آورد که تجربه در تدوین و مذاکره اپراتورهای خصوصی، با سطح و رده‌ای مشابه از تخصص در جبهه بخش عمومی مطابقت می‌یابد. به عنوان نمونه، شواهد به‌دست آمده از گونه‌رو نشان می‌دهد که نقش مشاور در ایجاد

1. Business Partners in Development
2. Inter - American Development Foundation

و برقراری اعتماد به شورا و گروه مأمور این کارهای ویژه، برای انجام وظایف آنها و تصمیم‌گیری‌هایشان اهمیت داشته است، و حضور فرد متخصص مستقلی، با بودجه اهداگر(ها) چونان سازوکاری مهم نگریسته شده که در ترویج شفافیت و دادن این اطمینان به عموم مردم که روند مورد بحث هیچ‌گونه عملکرد نادرست و فاسدی در خود نداشته، مؤثر بوده است.

شمول و حضور مشاوران در فرایند یاد شده، نافی این واقعیت نیست که شهرداری‌ها می‌بایست سطحی کلی از آگاهی و شناخت شراکت‌ها و اجرای آنها به وجود آورند. این هم نیست که به کار گماردن مشاوران بتواند بار مدیریت را از دوش کارکنان شهرداری بردارد. استفاده از متخصصان غیرداخلی می‌بایست به دقت برنامه‌ریزی شود، به شکلی کارآمد هماهنگ گردد و به گونه‌ای معنادار و هدفمند در فرایند تصمیم‌گیری جذب شود.

در آن دسته از کشورهایی که تجربه‌ای در فرایندهای خصوصی‌سازی ندارند، و در جاهایی که به مهارت‌های تفصیلی نیاز است، فراخواندن مشاوران بین‌المللی ضرورت خواهد داشت. این کار می‌تواند فرایند پرهزینه‌ای باشد که نیازمند پشتیبانی مالی خارجی است. در پاره‌ای از موارد نادر که در آنها شهرداری‌ها به خوبی مدیریت و تأمین مالی می‌شوند، هزینه متخصصان ممکن است در هزینه دادوستد پذیرفته گردد و در آن جذب شود. البته در هر حال برای اکثریت عظیمی هم پرسش به کار گماردن مشاوران خارجی، با پرسش درباره بودجه و تأمین مالی همراه است. اهداگران و سازمان‌های تأمین بودجه همچون «نمایندگی ایالات متحد برای توسعه بین‌المللی»^۱ (USAID)، به همراه SIDA و «واحد سرمایه‌گذاری زیربنایی شهری (منتسب به شهرداری) افریقای جنوبی»^۲ (ن.ک. پیرابند ۲-۱۰) چنین خلأ یا شکافی را در برخی از ابتکارات مربوط به شهرداری، با تأمین بودجه و مشاوره در مورد شناسایی و به کارگماري مشاوران، پر کرده‌اند. با این حال مدیران شهرداری‌ها به منظور تهیه و تدارک این پشتیبانی می‌بایست با چنین فرایندهایی تماس و از آنها آگاهی داشته باشند، و برای آنهایی که بیش از همه به این پشتیبانی نیاز دارند، موضوع همیشه از این قرار نیست.

نقش بالقوه مشاوران در ایجاد یا شکل‌گیری توافق‌ها و ترتیبات شراکتی، بستگی به اهداف اولیه مقرر شده به وسیله شهرداری‌ها خواهد داشت. برخی ممکن است از همان آغاز مشاورانی را به منظور همکاری در روند کلی برنامه‌ریزی و توسعه به کار بگمارند (ن.ک. پیرابند ۲۲-۶). افزون بر آن، برخی نیز ممکن است برای مشاوره در زمینه‌هایی که در دنباله ذکر می‌گردند، به کار گمارده شوند:^(۳)

- موضوعات اجتماعی (توان و ظرفیت مصرف‌کنندگان فقیر، تأثیرگذاری بر کارگران، تأثیرات اجتماعی)؛
- موضوعات اقتصادی و سامان‌دهنده (ساختار بندی بازار، ترغیب و ترویج رقابت، طراحی تعرفه‌ها، سازوکارهای مقرراتی و سامان‌دهنده، نظارت، ابزارهای اقتصادی)؛
- موضوعات قانونی (قانون‌گذاری و قوانین و مقررات، مستندسازی با مدارک مناقصه، تهیه پیش‌نویس قراردادها)؛
- موضوعات زیست‌محیطی؛
- موضوعات مالی (برآورد ها، بانک‌پذیری^۳، ارائه سند، ترویج فروش)؛ و
- روند مذاکرات قراردادها.

آنچه اهمیت دارد، این است که شهرداری‌ها توان و ظرفیت لازم را برای به کارگماري و کار کردن با مشاوران به نحوی کارآمد به وجود آورند. آنها می‌بایست مسئولیت‌گزینش را با درک اینکه به کدام مهارت‌ها و تجربه‌ها نیاز دارند، برعهده بگیرند. با آنکه

1. United States Agency for International Development (USAID)
 2. South African Municipal Infrastructure Investment Unit
 3. bankability

پیرامند ۲۳-۶ مقایسه خصلت‌های کنشگران بالقوه

خصلت‌های عمومی مربوط به بخش‌ها

جامعه شهروندی	کسب‌وکار	حکومت	
- اجتماعی - سنت‌ها و ارزش‌ها، قدرت رأی‌دهی - حقوق رسمی مقرر - عدالت، برابری - غیرانتفاعی - اجتماع‌های محلی و اعضا - ارزش‌ها - ایجاد و توسعه - چرخه‌های پایداری و دوام / بازآفرینی	- اقتصادی - پول - ثروت‌آفرینی - سودآوری - برای سود - مالکان - داد و ستدها - اداره کردن - گزارش‌دهی سود / چرخه‌های کسب‌وکار	- سیاسی - قانون‌گذاری، مالیات‌بندی و اعمال قانون - جامعه شهروندی باثبات - قانونی بودن - حکومتی - رأی‌دهندگان / حکمرانان - قواعد - امور اداری - چرخه‌های رأی‌گیری انتخاباتی	گرایش اولیه شکل اولیه قدرت اهداف اولیه چارچوب ارزیابی شکل اولیه سازمان جریان نظارت بر ذی‌سهم‌ها مبنای اولیه برای برقراری روابط چارچوب برای سازمان‌دهی چارچوب زمانی اولیه

منبع: برگرفته از وادل، ۲۰۰۰

خصلت‌های بالقوه در شراکت‌های مرتبط با شهرداری

سازمان‌های غیردولتی (NGOها)	تأمین‌کنندگان کوچک مقیاس	کسب‌وکار بین‌المللی	شهرداری	
- اجتماعی - کالبدی / زیست‌محیطی - ارزش‌ها - شهرت - بهبود کیفیت زیستی در اجتماع‌های فقیر محلی - برابری - غیرانتفاعی - اجتماع‌های محلی - راهبران NGO - ارزش‌ها - ایجاد و توسعه - چرخه پایداری و دوام / تأمین مالی	- اقتصادی - مالی - دانش و آگاهی محلی - ایجاد زندگی - سودمندی - برای سود - کارفرمایان - شغل - اجرایی - شغل بی‌واسطه	- اقتصادی - مالی - پول - سودآفرینی - ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر - سودمندی - برای سود - مالکان / مدیران - داد و ستدها - مدیریت - گزارش‌دهی سود / چرخه کسب‌وکار	- سیاسی - مالی - کالبدی / زیست‌محیطی - نظارت سازمان‌دهنده - سلسله‌مراتب / قانونی - سنت - پرداخت - حفظ وضع موجود - ارتقای محیط زیست - قانونی بودن - شناخت سیاسی - سودمندی فردی - دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک) - رأی‌دهندگان - مدیریت ارشد - روال‌های کاری - اداری - چرخه رأی‌گیری انتخابات	گرایش اصلی (در شراکت) شکل‌های قدرت (در شراکت) اهداف اصلی (در شراکت) چارچوب برای ارزیابی شکل اولیه سازمان یا تشکیلات عمل نظارت ذی‌سهم‌ها مبنای اولیه برای برقراری روابط چارچوب برای سازمان یا تشکیلات چارچوب زمانی اولیه

تجربه‌گروی در کشورهای موسوم به جنوب هم‌اکنون رو به افزایش است، لیکن خطری هم بدین شکل وجود دارد که مشاوران متخصص هیچ تجربه‌ای در موضوعاتی که به اقشار فقیر مربوط می‌شود ندارند (و در نتیجه، به شکلی نامناسب، اغلب و به کرات الگوهای مورد استفاده در کشورهای میان‌درآمد، یا کشورهای دارای درآمد بالاتر، توصیه می‌شوند). می‌بایست دقت و احتیاط لازم به عمل آید، و بهره لازم از حمایت و پشتیبانی اهداگران گرفته شود، تا این اطمینان به‌وجود آید که شرایط و اوضاع مشاوره موجود، که تخصص و مهارت اجتماعی را نیز دربرمی‌گیرد، متعادل است و تجربه لازم را هم در مورد کشورهای موسوم به جنوب، در خود دارد.^(۳۱)

هنگامی که تأمین مالی شناسایی گردید و مشخص شد، روند به کارگماری مشاوران در زمره اهداف مهم شهری (مربوط به شهرداری) درمی‌آید، که خود دربرگیرنده شرایط و دوره‌های ارجاع، پیشنهاد مناقصه، روال‌های برآورد و ارزیابی، و بستن قرارداد برای خدمات است. این مجموعه ابزارهای بانک جهانی در زمینه آب و فاضلاب^(۳۲)، کلیات شیوه «گروه‌بندی»^۱ قراردادهای مشاوره‌ای را (خواه از طریق قراردادهای منفرد باشد و خواه ائتلاف یا کنسرسیوم) و همچنین ساختار بندی تعرفه‌ها را (خواه بر مبنای نتیجه و خواه مبتنی بر درصد) به دست می‌دهد، و شرایط شاخص ارجاع را برای رایزنی قانونی^۲، مهندسان مشاور^۳ [در زمینه مهندسی فنی] و مشاوران مالی^۴ فراهم می‌سازد.

شریک شدن^۵

□ مقایسه داشته‌های کنشگران بالقوه

کنشگران بالقوه در شراکت‌های خدماتی (که پیش‌تر شرح داده شد) به تمامی با یکی از این سه بخش سازمانی جور درمی‌آیند: بخش عمومی، بخش خصوصی، و جامعه شهروندی.^(۳۳) شهرداری به‌منظور به حداکثر رساندن توان بالقوه شراکت‌ها، باید هدف خود را بر ایجاد و پروراندن درکی از مشخصه‌ها یا خصوصیات تطبیقی این شرکای بالقوه قرار دهد. چارچوب تصویر شده در پیرامند ۲۳-۶ تجسمی از ویژگی‌های پیش‌تر توصیف شده را به دست می‌دهد و تفاوت‌های اساسی آنها را کنار هم قرار می‌دهد.^(۳۴) در عین حال که هیچ سازمان مشخصی در همه زمان‌ها این کیفیات را منعکس نخواهد ساخت، چارچوب مذکور درواقع ابزاری تحلیلی را برای مقایسه داشته‌های شرکای بالقوه فراهم می‌سازد.

جدول قیاسی به ارائه ویژگی‌ها می‌پردازد و امکان در نظرگیری بعدی نقاط قوت و ضعف هر بخش سازمانی را از لحاظ پرداختن به مقوله اقشار فقیر فراهم می‌سازد. در محیط رقابتی، کسب‌وکار به‌منظور به حداکثر رساندن کارایی دلخواه صورت می‌گیرد؛ و جامعه شهروندی به طور مشخص برای کار با اجتماع‌های فقیری که برای مساوات و برابری تکاپو می‌کنند، مطلوب می‌نماید. این ویژگی‌ها ریشه در خصوصیت‌هایی بنیادین دارد که موجب تمیز دادن سازمان‌های موجود در یک بخش از آنهایی که در بخش دیگر هستند می‌شود.

در مورد آنچه که به خدماتی چون آب و فاضلاب و ضایعات (و همچنین نیرو یا انرژی، و ارتباطات راه دور) مربوط می‌شود، چرخش و تغییر جهتی فزاینده مشاهده شده است؛ و این چرخشی است از رویکردی که فقط یک بخش سازمانی را در بر می‌گرفت - یعنی شهرداری یا دیگر کارگزاری عمومی - به رویکردی که در آن شهرداری‌ها و بخش خصوصی دارای نیروهای مشترکی در شراکت‌های سازمانی

1. packaging
2. legal counsel
3. engineering consultants
4. financial advisors
5. partnering

عمومی- خصوصی‌اند. ترتیبات در پیش گرفته شده، از این طریق طیف بسیار گسترده‌تری از کارایی‌ها و مهارت‌های مرتبط با خدمات‌رسانی را جمع می‌آورند که درواقع به نوعی جبران کاستی‌ها یا ضعف‌های فطری هر بخش تشکیلاتی یا سازمانی است. با این حال، جدول قیاسی و شواهد به دست آمده از شراکت‌های خدماتی، این را به ما گوشزد می‌کنند که هنوز هم خلأها یا شکاف‌هایی در مجموعه سنتی عمومی - خصوصی وجود دارد، و این خلأها را می‌توان با فراخواندن و به کارگرفتن کارایی‌های بخش جامعه شهروندی، پُر کرد و برطرف‌شان ساخت. پیرایند ۲۴-۶ تکوین و شکل‌گیری این روند و شمول و دربرگیری فزاینده کنشگران گوناگون را در شراکت‌های خدمات‌رسانی نشان می‌دهد. در تکوین رویکردهای نوآورانه و فراگیر به خدمات مرتبط با شهرداری، رمز موفقیت شهرداری‌ها در آفریدن رویکردی نهفته است که از نقاط قوت هر بخش بهره بگیرد و کاستی‌های فطری و درونی را از طریق تخصیص نقش‌ها و ساختار تصمیم‌گیری مناسب، برطرف سازد.

□ برآورده کردن اهداف شهری مربوط به شهرداری

بدین ترتیب درآمیختن و یکپارچه‌سازی کارایی‌ها و مهارت‌های برگرفته از هر بخش، علت وجودی و شالوده‌ای منطقی را برای مشارکت شکل می‌دهد. هنگامی که این ویژگی‌ها و کارایی‌ها به گونه‌ای مرتبط با اهداف اصلی و عمده شهرداری در نظر گرفته شوند، آن‌گاه مشاهده کمک‌ها و همکاری‌های بسیار گوناگون سازمان‌های موجود در بخش‌های مختلف، به بهترین نحو برای تحقق هر هدف، امکان‌پذیر می‌گردد. پیرایند ۲۵-۶ چارچوبی پایه‌ای را به دست می‌دهد که شهرداری را قادر به در نظر گرفتن کارایی‌های مشخص، خصوصیت‌ها و توانایی‌های شرکای بالقوه در زمینه مرتبط با اهداف شهری مربوط به شهرداری (که در فصل ۳ نشان داده شده و در فصل ۷ به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است) می‌سازد، و موجب می‌گردد شهرداری ببیند که ترکیب و آمیزه‌ای از این مهارت‌ها و کارایی‌های محوری، به احتمال قوی در برآورده ساختن اهداف مذکور بسیار نزدیک‌تر عمل خواهد کرد تا اقدام هر یک از شرکا به تنهایی. بدین ترتیب است که شهرداری‌ها می‌توانند شروع به طراحی شراکتی مشخص از لحاظ زمینه و بافتار، بر پایه داشته‌هایی که هر شریک با خود به میدان می‌آورد، کند.

همان‌گونه که تاکنون دیده شده است، اهداف اقتصادی و مالی را تا حد زیادی می‌توان از طریق به حساب آوردن و گنجاندن کارایی‌های اصلی و عمده بخش خصوصی در کارها، حل کرد. بخش خصوصی، تمرکز بر لیاقت و کارایی، سود و برنامه برای شراکت را با خود به همراه می‌آورد و همواره می‌خواهد حاشیه مقایسه‌ای و شهرت تجاری (کسب‌وکار) خود را نیز حفظ کند. در عین حال می‌تواند به سرمایه هم دسترسی داشته باشد، معمولاً توانایی بسیج سرمایه را دارد، و بر دوام‌پذیری و امکان موفقیت مالی در آغاز کار و سرتاسر فرایند کار تمرکز می‌کند. حضور این بخش، همان‌گونه که تا به حال مشاهده شده است، موجب ترفیع اعتماد و اطمینان به سرمایه‌گذاری و پشتیبانی اهداگران می‌شود (و برعکس). از سوی دیگر، سازمان غیردولتی (NGO) از طریق ایدئولوژی و فعالیت‌های کاری‌اش غالباً چندان با واقعیت‌های اقتصادی سروکار نمی‌یابد و به ندرت پیش می‌آید که توان آوردن یا موجب شدن نوع سرمایه مورد نیاز برای خدمات شبکه‌ای را داشته باشد. شهرداری‌ها به توسعه مهارت‌ها و ساختاربندی مجدد و گسترده سازمانی و مدیریتی دارند تا بتوانند عملکردهایی تجاری بیافرینند که آنان را در پرداختن به این اهداف اقتصادی مالی و برآورده ساختن اهداف مذکور، توانمند سازد و با این کار موجودیتی شبه‌خصوصی به آنها بدهد.^(۲۵)

با این حال هنگامی که کانون تمرکز تغییر می‌کند و رو به هدف‌های سیاسی می‌نهد، باز هم در اینجا خود شهرداری است که با در دست داشتن قدرت منع یا وتو و نظارت بر تخصیص منابع، و همچنین توانایی فراخوان و گردآوری ذی‌سهم‌ها، بیشتر برنامه‌های مواجهه با این اهداف را با خود به همراه دارد. اینها تا حدی هم می‌توانند از طرف NGOهایی پشتیبانی شوند که قادرند حمایت اجتماع محلی را با

آگاهی‌سازی و فهماندن فواید و مزایای رویکردهای مشخص، بسیج‌کنند. یکی از خصلت‌های عمده بخش خصوصی، معمولاً توانایی آن در شانه خالی کردن از مداخله‌های نامطلوب و ناخواسته سیاسی است.

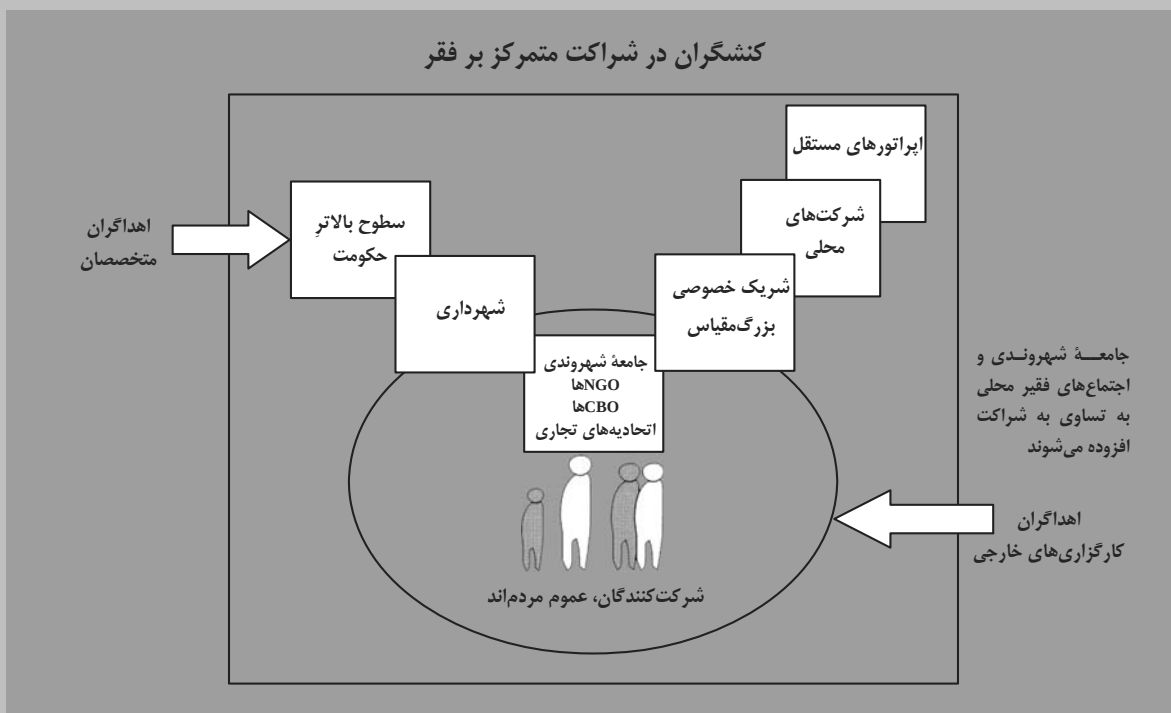
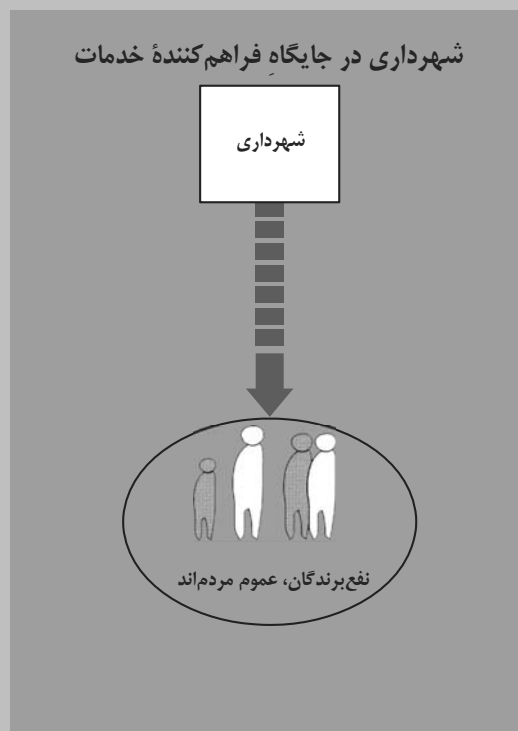
سازمان‌های غیردولتی یا NGOها در آنچه که به اهداف اجتماعی مربوط می‌شود، به تفصیلات و ریزه‌کاری‌های آگاهی یا دانش دربارهٔ اقشار فقیر و آسیب‌پذیر، تجربهٔ خدمات‌رسانی به مناطق کم‌درآمد، و شناخت و درکی از روندهای مشارکت‌جویانهٔ ناشی از تقاضا می‌پردازند. اینها در عین حال شهرتی هم برای عدالت و برابرنگری دارند، و روابطی که با اجتماع‌های محلی فقیر برقرار کرده‌اند اغلب موجب تسهیل درک اجتماع محلی و همچنین مالکیت سازوکارهای تأمینی می‌شود. در حالی که شهرداری‌ها میزان تجربه‌های‌شان متفاوت است (و اغلب هم به میزان قوت NGO بستگی می‌یابد)، در بخش خصوصی چنین تجربه‌ای بسیار به ندرت به وجود آمده است. با وجود اعتراض‌ها و مخالفت‌های بخش خصوصی مبنی بر اینکه به آسانی می‌تواند مهارت بپروراند، شواهد حاکی از آن‌اند که سازمان‌ها و تشکیلات جامعهٔ شهروندی می‌توانند به شکل بینابینی و میانجی‌گری به همکاری بپردازند و نقشی محوری در موفقیت بسیج اجتماع محلی داشته باشند.

اهداف نهادی و زیست‌محیطی‌ای که به شهرداری مربوط می‌شود، دربرگیرندهٔ طیف متنوعی از موضوعات مختلف است، و هر بخش دارای نقشی اساسی در برآورده کردن آنهاست. خود شهرداری ظرفیت‌ها و توان‌های پراهمیتی را در پرداختن به اهداف نهادی عرضه می‌دارد: بدون خواستهٔ سیاسی شهرداری و نقش آن به عنوان قهرمان تغییر و تحول، چندان احتمالی در کار نیست که روند اصلاحات اصولاً بتواند آغاز شود. بخش خصوصی در ظرفیت‌سازی شهری، موجب شکل‌گیری کانون تمرکزی بر هماهنگی و مدیریت کارآمد می‌شود که غالباً با مهارت‌های انتقال دانش و آگاهی همراه است، در حالی که NGO در مقام شریک می‌تواند از طریق ظرفیت‌سازی در تشکیلات و سازمان‌های اجتماع محلی، موجب برآورده شدن اهداف نهادی گردد.

همهٔ این اهداف به خدمات‌رسانی هرچه کارآمدتر کمک می‌کنند. البته به هر حال علنی‌ترین هدف شهرداری معمولاً بهبود کیفیت، قابل اطمینان بودن و همچنین پایداری و دوام خدمات است. در حالی که شهرداری‌ها صلاحیت لازم را در این زمینه دارند، رو به خرابی نهادن سریع زیربنای شهری در کشورهای در حال توسعه، نیازی بزرگ‌تر را پیش رو می‌نهند و مطرح می‌کنند. بخش خصوصی به همراه کانون کارایی و لیاقتی که پیش‌تر شرح داده شد، دانش و مهارت‌های تخصصی، فناوری‌های جدید و رویکردهای مدیریتی پیشرفته را نیز به میدان می‌آورد. بخش سازمان غیردولتی (NGO)، در بسیاری از موقعیت‌ها تجربهٔ خدمات‌رسانی ردهٔ سوّمی و تمرکز بر پایداری و دوام را با خود به همراه می‌آورد. آن‌گاه بر شهرداری‌هاست که این کارایی‌ها را مورد حمایت قرار دهند، و این امکان را برای‌شان فراهم سازند که بر توجه خود به موضوعات و مقوله‌های قانونی همچون بهبود حقوق مالکیت و نظم‌دهی به تأمین‌کنندگان غیررسمی متمرکز گردند.

با این حال، با وجود صحت و اعتبار کلی و همچنین سودمندی این چارچوب، عملاً تشخیص این نکته اهمیت دارد که چون اهداف شهرداری‌ها متنوع و مختلف است و صلاحیت‌ها یا کارایی‌های عمدهٔ شرکا نیز در هر زمینه و بستر معینی مسلماً متفاوت خواهد بود، اختصاص نقش‌های مختلف ممکن است شراکت‌هایی را بیافریند که ساختارها و آرایه‌بندی‌های مقطعی یا بخشی بسیار متفاوتی داشته باشند. شهرداری‌ها نمی‌بایست بکوشند نقش‌های از پیش تعیین‌شدهٔ مشخصی را به بخش خصوصی یا NGOها بسپارند، بلکه می‌بایست به داشته‌های قیاسی کنشگران موجود بنگرند، و بگذارند حد و مرزهای میان کنشگران، برحسب صلاحیت‌ها و لیاقت‌ها تغییر یابد. چارچوب هسته‌ای و اصلی صلاحیت‌ها و کارایی‌ها نقطهٔ شروع بسیار سودمندی در تثبیت و استقرار جایگاهی است که این ویژگی‌ها یا خصوصیات در آن قرار گرفته‌اند.

پیرامند ۲۴-۶ استقرار شرکا در روند خدمات‌رسانی
دگرگونی نقش‌ها و روابط



روابط در عرصه عمل

□ ماهیت روابط در عرصه عمل

اداره کردن روابط میان شرکا، امری است دشوار و شکل‌گیری آن، زمان‌بر. داشته‌های مختلف هر یک از بخش‌های سازمانی‌ای که منطق یا علت وجودی مشارکت را شکل می‌دهند، با دیگر تفاوت‌هایی همراه‌اند که خود خاستگاه‌های تعارض‌ها یا مغایرت‌هایی بالقوه به‌شمار می‌آیند. توجه به این نکته بس اهمیت دارد که این تفاوت‌ها یا اختلافات را نمی‌بایست حذف کرد و از قلم انداخت یا به نوعی منکوب و خاموش کرد، چرا که با رخت بربستن آنها، منطق و علت وجودی مشارکت نیز رخت برمی‌بندد. در عوض می‌بایست اختلافات را هماهنگ ساخت و برای کار در کنار یکدیگر، در هم آمیخت و یکپارچه‌شان کرد.

دستیابی به روابط کاری مطلوب مستلزم پرداختن به نمونه‌های شاخص و کامل است. دیگران کار کردن با NGOها را دشوار می‌پندارند و این به خاطر اهمیتی است که آنها برای ارزش‌های اصلی اجتماع محلی قائل‌اند؛ و در مورد بخش خصوصی نیز معمولاً چنین گمان می‌رود که فقط کسب سود را در سر می‌پرورد و بس؛ و شهرداری‌ها هم به‌عنوان کارگزاری‌های دولتی، غالباً انعطاف‌ناپذیر و بس محدود به «خط قرمز» بایدها و نبایدها در نظر می‌آیند. این نمونه‌های بارز و کامل، رو سوی تأکید کردن بر ویژگی‌های مشاهده شده به‌وسیله هیئت‌های خارجی یا بیرونی، به‌منظور مستثنا کردن و به حساب نیاوردن ویژگی‌های مثبت دارند.

مغایرت‌ها هنگامی در شراکت بروز می‌کنند که عدم تعادلی دائمی در توان‌ها و ظرفیت و استعداد‌های شرکا وجود داشته باشد، و هنگامی که شناخت چندان از همکاری و کمکی که هر شریک می‌تواند انجام دهد در کار نیست، مغایرت می‌تواند ناشی از صلاحیت و کارایی و همچنین درجه‌بندی و اندازه محض سازمان بخش خصوصی در زمینه‌ای که با شهرداری ارتباط می‌یابد باشد، و یا مشخصاً ناشی از شالوده‌های توان و قدرت و صلاحیت سازمان‌ها. به‌عنوان مثال، اعتماد به نفس بخش خصوصی و نیز خبرگی و مهارت فنی آن معمولاً می‌تواند دیگران را به نوعی مرعوب کند. برتری آن از برخی جنبه‌های مشخص می‌تواند موجب رفتار خودبزرگ‌بینانه آن شود. عدم تعادل، هراس می‌آفریند و همین هراس می‌تواند منجر به مغایرت و ستیز شود. می‌بایست برای عرصه‌های کاری، حد و سطح تعیین کرد. در استاترهايم (ن.ک. پیرایند ۱-۶)، اعضای تازه انتخاب‌شده شورا با این عدم تعادل در شراکت مواجه شدند، و ناتوانی یا کم‌توانی نسبی آن در رویارویی با یکی از شرکای قوی و توانمند بخش خصوصی منجر به تضعیف بسترهای ارتباطی و در نهایت، قطع اعتماد و اطمینان بین اپراتور بخش خصوصی و شورا شد.

دیگر عنصر حیاتی و مهم روابط میان سازمان‌های بخشی همانا نقش افراد است. افراد می‌توانند موجب ایجاد روابط یا قطع کردن روابط شوند. دست‌کم در آغاز، بیشتر شراکت‌های موفق می‌تواند پیرامون کارایی‌های افراد اصلی شکل گیرد و برخاسته از آنها باشد، و بسیاری‌شان هم با رفتن این‌گونه افراد چه‌بسا سست و متزلزل گردند. از آن‌سو، پاره‌ای از افراد ممکن است اصلاً علت پیش رفتن پروژه باشند. به‌عنوان مثال، فساد صاحب‌منصبان وابسته به شهرداری ممکن است ظاهر دیگری به تلقی و برداشتی که از شهرداری وجود دارد، ببخشد و رنگی دیگر بر آن زند. در چنین موقعیت‌هایی، انگیزه‌ها یا گرایش‌های اولیه سیاسی نیستند، بلکه شخصی‌اند؛ و شکل و قالب اصلی قدرت نیز قانون نیست بلکه وضعیت قانونی و حقوقی است؛ شهرداری هم دغدغه‌اش قانونی بودن نیست بلکه سطوح جبران فردی و شخصی برای صاحب‌منصبان راهبر است؛ و هدف اولیه و اصلی نیز توسعه نیست بلکه حفظ سلسله‌مراتب‌های موجود و مقام و مرتبه اجتماعی صاحب‌منصبان است.

دیگر ویژگی مهم روابط میان شرکا، پویا بودن آنهاست. با افزایش ظرفیت و توان، مشخصاً توان مشارکت ارتقا می‌یابد و شناخت متقابل نیز شکل می‌گیرد، که البته خود ماهیت شراکت به شمار می‌آید، و روابط مختلف و متنوعی هم در داخل آن تکوین و پرورانده می‌شود. چنین تغییری می‌تواند مشارکت پایدار کارآمدی را بیافریند، یا اینکه در برابر آن مقاومت شود، و یا می‌تواند به فروپاشی شراکت بینجامد.

پیرا بند ۲۵-۶ هم تراز کردن کارایی‌های بخشی (موجود در بخش‌ها) با اهداف شهری شهرداری

خصلت‌های پشتیبان / کارایی‌های شرکای بالقوه

جامعه شهروندی	بخش خصوصی	وابسته به شهرداری	
توزیع فواید اقتصادی (و کار) برای اجتماع‌های محلی فقیر	- متمرکز بر کارایی - متمرکز بر سود - شهرت تجاری - بازرگانی - متمرکز بر برنامه	- توازن و تعادل قیمت‌ها با توجه به دیگر خدمات - تضمین ارزش پول	اهداف اقتصادی
- توان بهبودبخشی بازگشت هزینه در مناطق فقیر - ارزیابی واقع‌گرایانه از توانایی پرداخت - دسترسی به پول اهداگران - بهبودبخشی توانایی در ایجاد راه‌حل‌های مقرون به صرفه	- بسیج سرمایه - دارایی‌های سرمایه‌ای - تمرکز بر دوام (پذیری) مالی - ایجاد اعتماد در قرض‌دهندگان بالقوه	- دسترسی به پول اهداگران یا وام آسان - برخی به بازارهای اوراق قرضه دسترسی دارند - می‌توان خط‌مشی بازگشت هزینه را تعیین کرد - اختیار ایجاد محیط سامان‌دهنده	اهداف مالی
توان ایجاد اطمینان در اجتماع‌های محلی فقیر	توانایی پالایش هزینه‌ها و استلزام‌های مالی انتخاب‌های سیاسی	- توانایی تعیین تخصیص منابع - توانایی رهبری مشاوره‌ای سهم‌ها	اهداف سیاسی
- توانایی بهبودبخشی ورود به محله‌های فاقد خدمات - توانایی و ارتقای درک از گزینه‌های خدماتی - توانایی ارتقای کانون پایداری - آگاهی و شناخت اجتماع‌های فقیر محلی و اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر - توانایی ارتقای صلاحیت و اختیار، و ایجاد ظرفیت اجتماع محلی - توانایی هدایت پاسخ‌های هماهنگ	- مهارت‌ها و آگاهی فنی تخصصی - دسترسی به فناوری‌های نو	- آگاهی از عملکرد و زیربنای موجود - توان تعیین استانداردهای اجرایی - نظارت بر توافقات اجرای اجاره زمین	اهداف کالبدی / زیست‌محیطی
- دانش و آگاهی تفصیلی درباره مصرف‌کنندگان فقیر - خدمات‌رسانی به مناطق کم‌درآمد - دغدغه برای اقشار آسیب‌پذیر - روابط با اجتماع‌های محلی فقیر - دغدغه ارزش‌ها و عدالت - متمرکز بر تقاضا		- آگاهی محلی - ممکن است دارای کارکنانی آگاه در توسعه اجتماع محلی باشد - ترتیبات کنترل اجاره زمین - اشتغال (استخدام) دوباره کارگران	اهداف اجتماعی
بسیج کردن سازمان‌های اجتماع محلی	- ظرفیت‌های مدیریتی - توان ترغیب بهبود دسترسی به مهارت و فناوری	داشتن اختیار برای برانگیختن تغییر و دگرگونی	اهداف نهادی

* در فصل ۳ بر کلیات اهداف اشاره شده است.

□ پروراندن و پایدار ساختن روابط

شراکت مطلوب بر پایه تصمیم‌گیری مشترک و تعهد متقابل است. این در عین حال که ممکن است بدیهی و مبرهن بنماید، لیکن استلزام‌های آن برای ساختار شراکت و رفتار و عملکرد شرکا، همیشه هم به‌درستی درک یا برشمرده نمی‌شود. برای این منظور، توجه و اعتنا به درس‌هایی که در ادامه ذکر می‌گردند، ضروری است:

- **در پیش گرفتن رویکرد آموختن:** هنگامی که کنشگران تمایل دارند راجع به یکدیگر و همچنین چگونگی کارکردن با همدیگر چیزی بیاموزند، شراکت به بهترین شکل ممکن رخ می‌نماید. در عمل، کنشگران شهرداری، خصوصی و جامعه شهروندی به طور طبیعی از یکدیگر چیز یاد نمی‌گیرند.
- **تضمین بحث و بررسی گسترده و صادقانه (روراست):** برای آنکه سازمان‌ها (و افراد نیز) با یکدیگر آشنا و صمیمی شوند، لازم است به واکاوی ظرفیت‌ها و همچنین کاربردهای گوناگون واژگان و مفاهیم بپردازند.
- **انتظار اشتباهات را داشته باشید:** اشتباه‌ها همیشه رخ می‌دهند، و پاسخگویی می‌بایست شامل درس‌های شناسایی و بازبینی روند باشد. رویکرد آموختن می‌تواند مغایرت‌ها را، هنگامی که بی‌چون و چرا نمایان می‌شوند، بسیار تسهیل کند.
- **تبیین و روشن‌سازی اهداف فردی و منفرد، و ایجاد تعهد متقابل در میان آنها:** شراکت‌ها لزوماً بر هدفی جمعی متمرکز می‌شوند، لیکن در عمل، هر یک از شرکا اهداف خاص خود را نیز دارد. شرکتی که به هدف‌های سوددهی‌اش نمی‌رسد، سازمانی غیردولتی (NGO) که پاسخی به مقوله‌های مرتبط با مساوات و برابری نمی‌دهد، یا شهرداری‌ای که توانمندی کار با مردمان حوزه خود را ندارد، شرکای کارآمدی نیستند. فرایندهای ارزیابی جمعی می‌بایست به‌منظور برسنجیدن منظم برنامه و شناسایی راه‌هایی برای پرداختن به گوناگونی‌ها و تنوع‌ها، صورت گیرد.
- **طراحی پیرامون لیاقت‌ها و کارایی‌های نسبی و قیاسی بالقوه و موجود فعلی:** ارزیابی‌های لازم می‌بایست راجع به لیاقت‌ها و کارایی‌های موجود، و مورد نیاز، و چگونگی پُر کردن خلأها و شکاف‌ها صورت پذیرد. چارچوب اصلی و هسته‌ای کارایی‌ها برای بخش‌های سازمانی، می‌تواند برای راهنمایی و هدایت این تجزیه و تحلیل و برنامه‌ریزی عملی سودمند باشد.
- **با اختلاف یا تفاوت باید به مثابه نوعی فرصت رفتار کرد:** تفاوت‌ها یا اختلافات درواقع زمینه‌های استیصال‌اند، لیکن هنگامی که کسب‌وکاری سنتی بتواند شرایط معیشتی و زیستی اقشار فقیر را به نحوی بهتر دریابد و بفهمد و سازمانی غیردولتی (NGO) درک بهتری از پیچیدگی‌های مهندسی فنی و رویکردهای مدیریتی داشته باشد، آن‌گاه می‌توان فرایندهای ساخت‌وساز سامانه و حفظ و نگهداری بهتری را پروراند و به وجود آورد.

□ سازوکارهای تعامل

درس‌های فراگرفته شده از شراکت‌های نوآورانه، این را پیش رو می‌نهند که از راه‌هایی که در ادامه ذکر می‌گردند، می‌توان به تعامل کمک کرد:

- **ایجاد توان و اعتماد شراکت جمعی:** شرکا می‌بایست اعتماد و تعهد را طی روند و اهداف به نمایش بگذارند. سازوکارهایی (همچون کارگاه‌های گروهی) که کمک می‌کنند تا هر سازمان دریابد که آنها را دیگر چگونه به کار می‌پردازند و اهداف مورد انتظارشان چیست، درواقع ابزارهای سودمندی در ایجاد روابط کاری به‌شمار می‌آیند، و سازمان‌های منفرد را به تبیین و روشن‌سازی اهداف و دل‌مشغولی‌های خاص خود، قادر می‌سازند.

- **نقش قهرمانان منفرد:** شراکت عملاً به تمایل و انعطاف‌پذیری‌ای که افراد نشان می‌دهند بستگی می‌یابد. افرادی که نقشی محوری دارند می‌توانند روابط کاری اثربخشی بیافرینند؛ و آن‌گاه که افراد حامی و پشتیبان یا غیرپشتیبان تغییر می‌کنند، پویایی شراکت نیز تغییر می‌یابد و دگرگون می‌شود.
- **ساختارهای رسمی و دربرگیرنده، برای تصمیم‌گیری:** در شراکت‌های بزرگ و پیچیده، به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه ذی‌سهم‌های ضعیف‌تر نیز عقیده و دیدگاهی دارند و می‌توانند بر تصمیم‌گیری تأثیرگذار باشند، بیان‌گرهای رسمی (گروه‌های تعیین دستورجلسه، کمیته‌های کاری، کمیته‌های ارزیابی و جز اینها) باید در سطوح و رده‌های راهبردی و عملیاتی - که تمامی شرکای رسمی را در بر می‌گیرد - شکل گیرند و روزن‌هایی را برای ذی‌سهم‌های غیررسمی بیافرینند. در ترتیبات و آرایه‌بندی‌های کوچک‌تر، که مقیاس، اختیارات، زمان و توقع و انتظار آن‌قدرها بلندپروازانه نیست، پروژه‌ها ممکن است از طریق ترتیبات یا آرایه‌بندی‌های خلق‌الساعه - یا ویژه همان مورد به خصوص - تداوم و پایداری یابند.
- **وضوح و روشنی در شراکت:** برای شکل‌گیری اعتماد و تعهد در شراکت، وجود وضوح و روشنی در آن، امری حیاتی به‌شمار می‌آید. سازوکارهای مشخصی برای برقراری ارتباط، سهم‌شدن در اطلاعات، نظارت و ارزیابی، و مرور و بازنگری شراکت می‌تواند چنین چیزی را علناً و بی‌پرده به‌وجود آورد، لیکن در شراکت، نیاز است که رویکردی بی‌چون و چرا صریح و آشکار اتخاذ گردد.
- **سازوکارهای قراردادی مناسب:** قراردادهای مشابه سازوکارهایی رسمی برای تعریف و تبیین روابط، دارای نقشی ضروری‌اند، لیکن کاربرد موفقیت‌آمیز آنها بستگی خواهد داشت به اینکه گروه‌ها و هیئت‌های دست‌اندرکار، درک‌کنند و دریابند که در فرایندی از تولید متقابل یا «هم-فرآوری» قرار دارند - که آنها خود در آن اتکای متقابل در پیدا کردن راه‌حل‌های بهینه برای همه موضوعات و ایجاد نتایج موفقیت‌آمیز برای همگان دارند. شراکت‌هایی که فقط به قراردادهای وابسته‌اند، ناگزیر از شکست و ناکامی‌اند، چرا که هیئت‌ها و گروه‌ها تمرکزشان را بر دنبال کردن نامهٔ قرارداد معطوف می‌سازند، و نه قصد و نیت آن.
- **ایجاد ظرفیت و توان مستقل:** ساخت و ایجاد رویکردی یکپارچه برای پروراندن ظرفیت و استعداد ذی‌سهم‌ها (که در فصل ۵ مورد بحث و بررسی قرار گرفت) این امکان را به ذی‌سهم‌ها می‌دهد که به شناسایی جداگانهٔ موضوعات و دغدغه‌ها و فرصت‌ها، پیش از تبیین و تدقیق آنها در هم‌اندیشی گسترده‌تر، بپردازند.
- **تعریف واضح و روشن نقش‌ها و مسئولیت‌ها:** تعریف مسئولیت‌ها در همان آغاز کار، برای برقراری و ایجاد عرصهٔ شراکتی متعادل، که در آن هر یک از شرکا مهارت‌های خاص خود را به میان نهد، بس ضروری و حیاتی است. در این میان به وجود فرایندی نیاز است تا این اطمینان و تضمین را ایجاد کند که هر یک از شرکا درک و آگاهی صریح و روشنی از نقش‌ها دارند، و اینکه حسّی از ارزش در اهدای درون‌دادهای اجتماعی و فنی برقرار شده است. البته در اینجا به انعطاف‌پذیری نیز برای ایجاد توان دگرگونی در نقش‌ها و روابط میان شرکا نیاز است.
- **تضمین روابط قوی و مستحکم برای سازمان‌هایی که حکم والد را دارند:** از جمله دشواری‌های عمده و اولیه همانا برقراری تعادل میان تعهد شرکا به شراکت و تعهدات مغایر به سازمان‌های والدشان است. می‌بایست سازوکارهایی داخلی برقرار کرد تا روابط را در داخل سازمان‌ها، سالم و مستحکم نگاه دارند: بسیاری از شراکت‌ها، آن هنگام که یاخته یا سلول شراکت از تشکیلات خود به حاشیه رانده شد، دچار گرفتاری و دست‌پاچی شدند.
- **پروراندن سازوکارهایی به‌منظور برسنجیدن موفقیت:** می‌بایست سازوکارهایی را به‌منظور برسنجیدن اهداف گوناگون هر یک از شرکا، با توجه و مرتبط با اهداف کلی شراکت، ایجاد کرد و پروراند.

طیفی از سازوکارهای گوناگون (با فرایندها و ساختارهای مختلف) را می‌توان برقرار ساخت تا روابط شریکان را مورد پشتیبانی رسمی قرار دهند. خاستگاه اینها نیز می‌بایست اعتماد و اطمینانی باشد که وجودش در شالوده روابط بین شریکان، بایسته و ضروری است.

روند مشارکت جویی

روند مشارکت جویی با ایجاد و پروراندن روابط کارآمد ذی‌سهم‌ها سروکار می‌یابد. شواهد حاکی از آن‌اند که تعدادی کلید یا رمز برای شراکت موفقیت‌آمیز وجود دارد - همچون زمان، تعهد و پذیرندگی ذی‌سهم‌ها و ظرفیت‌سازی - که هر کدامشان به آن‌های دیگر بستگی می‌یابد. در آغاز، این به معنای تضمین و ایجاد اطمینان در این باره است که تمام ذی‌سهم‌هایی که می‌توانند پذیرفته و به کار گمارده شوند، به واقع در روند طراحی و توسعه پذیرفته و به کار گرفته شوند. شرکای محلی، خواه از بخش خصوصی باشند و خواه سازمان غیردولتی یا NGO، می‌توانند نقشی تعیین‌کننده در مراحل آغازین داشته باشند.

روند مشارکت جویی در تمام شراکت‌ها دارای اهمیت است، لیکن به‌ویژه در آن‌هایی که به روابط گسترده نیاز دارند، بیشتر اهمیت می‌یابد. ماهیت بزرگ‌مقیاس و درازمدت و پیچیده برخی از ترتیبات شراکتی نیاز به ایجاد رابطه‌ای مستمر در دخیل ساختن تمامی ذی‌سهم‌ها در کار و همکاری با یکدیگر در جهت اهداف توافق‌شده و ایجاد اطمینان از «فراگیری از طریق انجام کار» دارد. این‌که انتظارات و توقع‌ها، نقش‌ها و ظرفیت و استعداد‌های هر یک از شرکا تغییر خواهد کرد، اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. بنابراین، راهبردها و چارچوب‌های شراکت باید انعطاف‌پذیر باشند، و می‌بایست برای فراگیری و همچنین ظرفیت‌سازی شراکتی اولویت قائل شوند.

در طول دوره شراکت، روابط نیز از لحاظ شکل و حوزه، تغییر می‌یابند. مشارکت جویی نمی‌بایست چونان روندی ایستا در نظر گرفته شود که همواره نیازمند داده‌ها و ورودی‌ها، میزان مداخله و تعهد یکسانی از سوی تمام شرکاست. بلکه درواقع می‌بایست به مثابه روندی نگرینده شود که با تغییر نیازها و ظرفیت‌ها، خود تغییر می‌یابد. چنین روندی می‌بایست روابط مناسب و رو به تحول و تکامل را ترویج کند.

در مراحل آغازین شکل‌گیری شراکت خدماتی، پرسش بر سر نوع شراکت نیست بلکه پرسش اینجاست که آیا اصولاً شراکتی در کار باشد یا خیر. شهرداری‌ها نیاز خواهند داشت که ذی‌سهم‌ها را از جامعه شهروندی، به‌ویژه در فرایندهای شناسایی مسائل و مشکلات و تعریف هدف، در واکاوی عواملی که در زمان حاضر بر خدمات‌رسانی تأثیر می‌گذارند، و همچنین در درک شیوه‌های متداول کنونی در تهیه و تدارک رسمی و غیررسمی خدمات، دخیل سازند. در بر گرفتن مصرف‌کنندگان (به‌ویژه مصرف‌کنندگان فقیر)، اتحادیه‌های تجاری و NGOها، بی‌بربرگرد راه‌حل‌های هدف‌مندتری را نتیجه خواهد داد. ترغیب و ترویج گسترده‌ترین درک ممکن از معضل، راه‌حل‌های بالقوه و تأثیرات آنها بر افراد، برای ایجاد و پروراندن رویکردی که به نفع تمام هیئت‌ها و گروه‌ها باشد، نقشی حیاتی دارد. ابزارها و فنون متعدد و متنوعی برای برقراری این مشارکت ضرورت خواهند یافت. مشارکت اقشار فقیر را می‌توان از طریق تخمین مشارکت‌جویانه معیشتی آنان تضمین کرد. این خود دربرگیرنده فعل و انفعال‌ها یا برهم‌کنشی‌های افراد، گروه و اجتماع محلی است.

با حاصل آمدن این توافق که رویکرد شراکتی مورد نظر مناسب است، ضروری است که ذی‌سهم‌ها در فرایند ساختاربندی شده بحث و بررسی، بازخورد و تصمیم‌گیری برای تعیین چارچوب شالوده شراکت و همچنین فرایند تقبل به کار انداختن آن به کار گرفته شوند. فرایند تعریف اصول، مقاصد و عناصر اصلی شراکت به این نیاز خواهد داشت که با هر تعداد شرکای بالقوه که امکان‌پذیر است، این امر پذیرفته و برعهده گرفته شود. این خود مستلزم قول و قرار با سازمان‌های منفرد در تبادل نظرهای کوچک، و سپس در گردهمایی‌های بزرگ‌تر، برای توافق در مورد شیوه‌ای جمعی به‌منظور به پیش رفتن است.

در حالت مطلوب، تدوین و تنظیم رویکردی راهبردی به شراکت‌های عمومی خصوصی (PPPها) می‌بایست دربرگیرنده شرکای بالقوه بخش خصوصی و ذی‌سهم‌های خصوصی ملی و محلی باشد، چرا که نگرش‌ها و دیدگاه‌های آنها در مورد دوام‌پذیری و موفقیت

پیرایند ۲۶-۶ تنوع اهداف شریکان ساخت - اجرا - آموزش - انتقال (BOTT)، افریقای جنوبی

یکی از عمده‌ترین و نخستین موانعی که شراکت «ساخت - اجرا - آموزش - انتقال» (موسوم به BOTT) در افریقای جنوبی، در ایسترن کیپ (دماغه شرقی) با آن مواجه شد، این بوده است که شرکای موجود در کنسرسیوم یا ائتلاف، دارای هدف‌های بسیار متفاوتی بوده‌اند و هیچ روند صریح و روشن یا قاطع و مسلمی برای شکل‌گیری نوعی هم‌گرایی و زمینه مشترک وجود نداشته است. حاصل آنکه، شراکت ادامه یافته است لیکن با مسائل و معضلاتی عمده در مشارکت؛ و در نتیجه عملکردی کارآمد - آن‌گونه که ممکن بود و می‌بایست - نداشته است.

شرکا چنین استدلال می‌کنند که تمامی اقدامات نوآورانه تا به امروز، از آن رو معلق مانده‌اند که افراد موجود در سازمان‌های اصلی، فرایند مورد بحث را آسان ساخته‌اند. جدولی که در پی می‌آید، خلاصه‌ای از اهداف ناهمگون را (بدان‌گونه که شرکا به دست داده‌اند)، همراه با نقش شرکای اصلی موجود در ائتلاف، و همچنین مخاطره‌هایی که هر یک از اینان با آنها مواجه‌اند، نشان می‌دهد.

شریک	نقش	هدف	مخاطره (ریسک)
مدیر ائتلاف (خدمات آماناز آبانتو)	- مدیریت پروژه - کارفرما / پیوند اجتماع محلی / حکومت محلی - نمایندگی تأمین‌کننده راهبر خدمات - پاسخگویی / کارفرما، ذی‌سهم‌ها و سهامداران - مسئولیت و اجرای کلی - ایجاد / مدیریت قرارداد	- خدمات‌رسانی - ایجاد و توسعه کسب‌وکار - برآورده ساختن توقعات سهامدار	- BOTT شکست می‌خورد / پیش‌بینی می‌شود که موفق نشود - وجهه و شهرت - اتصال به قراردادی واحد - فنی / مالی / اجتماعی
پیمانکار ساخت (گروه پنج)	ساخت‌وساز، به مانند طراحی و مشخصات	- رضایت مشتری - تهیه بموقع آب، طبق مشخصات - اشتغال (نیروی کار محلی) - سود	- افزایش هزینه / بازگشت کمتر - منابع و تداوم - محدودیت‌های بودجه
عملیات اجرا و نگهداری (O&M) اپراتور (WSSA)	تضمین تداوم و پایداری، از طریق به‌کارگیری درست و مناسب O&M و بازگشت هزینه	- ارتقای سود / بازگشت سرمایه - مبتنی بر کارفرما - برآورده ساختن اهداف و رضایت کارفرما - توانمندسازی - توسعه منابع انسانی - ایجاد مهارت‌های روستایی	- شهرت / تصویر - سودآوری / پایداری و دوام - استمرار کار - نیاز برداشت / انتظار مشتری - مخاطره / مسئولیت مرتبط با برنامه کلی اجرایی
مشاوره فنی (نینهام شاند / FST)	- خدمات طراحی (طراحی / برنامه‌ریزی / نظارت و جز اینها)	بهره‌مندی مالی	- تعهد و الزام حرفه‌ای - نپرداختن پول در برابر کار - شهرت - مخاطره‌های مرتبط با اجرای ائتلاف - دوباره‌کاری (هدر رفتن)
NGO - توسعه نهادی و اجتماعی (تراست مولا)	- اجرای توسعه اجتماعی و نهادی (ISD) - گفتمان هواداری / خطامشی	- ایجاد محیطی که شرکت‌ها و افراد محروم و بی‌بهره در آن کار کنند. - ایجاد الگوهایی برای پایداری	- شهرت (نام) - ارزش‌های مصالحه و سازش - پیام‌ها / آموزه‌های نامشخص

منبع: مدرک منتشر نشده BOTT

مالی، فرایند را همواره تحت نظارت و آزمون قرار خواهد داد؛ و در عین حال با اهداف شهری مربوط به شهرداری‌ها آشنا خواهد ساخت. البته به هر حال چنانچه توافقی میان مدت و درازمدت با حضور و دخیل شدن بخش خصوصی بین‌المللی در نظر و پیش‌بینی شده باشد، محتمل نیست که شرکای بالقوه در این فرایند حضور داشته باشند، و شهرداری‌ها می‌بایست این تضمین و اطمینان را به‌وجود آورند که دیدگاه بخش خصوصی، دست‌کم، از طریق مشاوران یا دیگر رایزنان به خوبی عرضه می‌شود، و اینکه گردهمایی‌ها و هم‌اندیشی‌های خاصی برپا گردد تا به بحث و بررسی طرح‌ها و برنامه‌ها بپردازد و بازخورد لازم را از شرکت‌های خصوصی به دست آورد. روند فراهم‌سازی‌ای که پیش‌تر مورد بحث و بررسی قرار گرفت نیز دربردارنده تعداد زیادی از ذی‌سهم‌ها خواهد بود. در اینجا مهم و اساسی است که از طریق برپایی روندی فراگیر و آزاد با اجتماع‌های محلی و اپراتورها، بتوان به روشنی و وضوح لازم دست یافت.

هنگامی که شرکا انتخاب شدند، آن‌گاه نیاز است که روابط، ایجاد و پرورانه شوند. کافی نیست که فرایند شرکت را به بخت و اقبال وانهاد. کارگاه‌های گروهی که هر یک از شرکا را با داشته‌ها و توان و ظرفیت‌های دیگر شریکان آشنا می‌سازند، و تعریف نقش‌ها و مسئولیت‌ها را در کنار هم قرار می‌دهند، بخش‌های عمده و بنیادین برای برقراری روابط پایدار به شمار می‌آیند. جلسات ظرفیت‌سازی با این هدف می‌بایست مورد برنامه‌ریزی قرار گیرند و برانگیخته و تشویق شوند. با این همه، شهرداری‌ها می‌بایست از مغایرت اساسی میان مستقر ساختن قراردادهای قطعی و معتبر برای شرکای بخش خصوصی، و ایجاد انعطاف‌پذیری مورد نیاز برای تضمین اینکه روابط و نقش‌ها مناسب‌اند و توان تحول را دارند، آگاه باشند. تهیه و تدارک معمولاً نقشی اصلی و تعیین‌کننده، به‌ویژه در درک توان بالقوه NGOها و تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاسی که می‌توانند دیدگاه و نگاه شریک بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس را از نقش خودش پیچیده و بغرنج سازند، دارد. می‌بایست آن را از نوع یا تیپ شراکت گسترده‌ای که جامعه شهروندی در نظر گرفته شده را دربرمی‌گیرد آگاه ساخت، و در عین حال فرصت توضیح و تبیین موقعیت و شرایط و همچنین رویکردش را از همان آغاز به آن داد. مرحله‌بندی (فازبندی) شیوه‌ای آسان برای ایجاد تعهد و استقرار روابط، بدون متحمل شدن الزامی هزینه اضافی درازمدت عدم قطعیت‌های آغازین به‌شمار می‌آید.

شهرداری‌ها در عین حال می‌بایست تشخیص دهند که مشاوره و مشارکت یکسان نیستند، و چارچوب شراکت می‌بایست بازتاب این درک باشد. در حالی که مشارکت اجتماع محلی به خاطر زمینه و بافتار آن متنوع خواهد بود - و بافتار و زمینه، خود شامل عوامل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، تاریخی و نهادی است - می‌بایست این را در نظر گرفت که شرکا / ذی‌سهم‌ها مستقیماً در رخدادهای تصمیم‌گیری دخالت دارند و اینکه تصمیم‌ها می‌توانند از کمک و معاضدت آنها تأثیر بپذیرند. دستیابی به مشارکت اثربخش، به‌ویژه در جایی که ذی‌سهم‌ها دارای توان و ظرفیت‌های مختلف و متفاوتی هستند، دشوار می‌نماید. می‌بایست کوشش‌هایی نیز به منظور شناسایی آنهایی که در حاشیه و فرع این روند قرار گرفته‌اند به عمل آید، و همین‌ها هم از طریق برنامه‌های نوآورانه و ابتکاری هدفمند، دخالت داده شوند. دیگر اینکه باید مراقب بود تا مشارکت‌جویان به روشنی و وضوح پاسخگو و مسئول نقش خود باشند؛ و به همین خاطر، سهم هر یک از اینان می‌بایست تا حد ممکن روشن و آشکار باشد، و ارزشی هم که قرار است بیفزایند، باید کاملاً مشخص باشد.

یادداشت نهایی درباره شرکا

چرخش یا تغییر جهت بنیادین به سمت شراکت‌های عمومی- خصوصی، که منشأ آن جست‌وجو برای منابع مالی و بهبود کارایی خدمات شهری مرتبط با شهرداری است، غالباً برابری و یکسان‌نگری و همچنین موضوعات خدماتی‌ای را که با فقر سروکار می‌یابند، در جایگاه دوم قرار می‌دهد. این خود طبیعتاً منجر به تمرکز بر کسب‌وکار به تنهایی به مثابه شریک اصلی برای شهرداری‌ها، و فقدان شناخت نقش پراهمیت جامعه شهروندی در برقراری و شکل‌گیری شراکت‌هایی می‌شود که تمامی اهداف را برآورده می‌سازند، و ماهیت‌شان نیز کل‌نگر است. تمرکز بر کارایی، با حضور و با بیان نسبتاً قوی و همچنین با کارکشتگی و پختگی بخش کسب‌وکار، تقویت شده است. در نقطه مقابل نیز، جامعه شهروندی کماکان در بسیاری از نقاط دارد سر برمی‌آورد و اغلب هم فاقد اعتماد و اطمینان و تجربه مورد نیاز در شراکت‌های عظیم و بلندپروازانه است.

پیرایند ۲۷-۶ تجربه مشارکت کوازولو - ناتال، افریقای جنوبی

یکی از هشت پروژه پیشگام یا راهبر (پایلوت) گنجانده شده در برنامه‌های ابتکاری «شرکای کسب‌وکار برای توسعه» (BPD)، در ایالت کوازولو - ناتال^۱ واقع در افریقای جنوبی برپا شده است. این پروژه راهبر شراکت عمومی- خصوصی در اوایل سال ۱۹۹۹ با تدوین توافق همکاری میان شهرداری‌های دوربان و پیترماریتزبورگ^۲، انجمن آب اومزنی^۳ (انجمن منطقه‌ای آب)، تراست موولا (NGO) یا سازمانی غیردولتی که کار آن به بهبود و ارتقای خدمات آب و فاضلاب برای اجتماع‌های محلی فقیر اختصاص یافته است، انجمن آب وی‌وندی^۴ (خدمات رفاهی بین‌المللی در زمینه آب، که در اجرا و مدیریت خدمات آب و فاضلاب شهری نیز دارای تجربه است) و هیئت یا کمیسیون پژوهشی آب (که از گروه‌های ملی متولی پژوهش در مقوله‌های مرتبط با آب است)، تشکیل گردید و پایه‌ریزی شد. کل بودجه پروژه کوازولو - ناتال حدود ۲ میلیون دلار امریکاست، و منبع بودجه مذکور، کمک شرکایی است که متعهد تأمین منابع انسانی و مالی و همچنین تأمین بودجه بخش سوم برای شریک دیگر در NGO شده‌اند.

هدف نخست و اصلی شراکت مذکور درواقع درک بهتر پویایی و تأثیرات بالقوه شراکت‌های سه‌جانبه و آرایه‌بندی و تدوین دستورالعمل‌هایی برای کاربردهای اجرایی آینده است. اندیشه یا انگاره‌ای که در این میان وجود دارد، نشان دادن این معناست که شراکت‌های سه‌جانبه میان جامعه شهروندی، کسب‌وکار و حکومت در تمامی سطوح و رده‌ها، فوایدی را برای هر سه اینها در بردارد، و اینکه می‌تواند به شکلی بس گسترده‌تر از این مورد استفاده قرار گیرد، و اینکه اینها می‌توانند در پروژه‌های کوچک‌مقیاس یا بزرگ‌مقیاس با توفیق همراه شوند. شراکت در طول سه سال پروژه، در شش منطقه راهبر یا پایلوت به کار می‌پردازند، که پوشش‌دهنده گستره وسیعی از موقعیت‌های خاص است که در مناطق فقیر شهری و پیراشهری می‌توان با آنها برخورد کرد، و کانون تمرکزشان تهیه و تدارک سطوح کافی، پذیرفتنی، در حد استطاعت مالی و مقرون به صرفه خدمات آب و فاضلاب، آموزش اجتماع محلی در زمینه تأمین و فراهم‌سازی آب، سلامت و بهداشت، اجرا و نگهداری، مدیریت مشتری و همچنین دخیل ساختن اجتماع‌های محلی در دستیابی به اهداف پیش‌گفته است.

در عین حال که در خلال مرحله تدارکاتی پروژه راهبر، حال و هوا محتاطانه بود - به گونه‌ای که یادداشت تفاهم یا تفاهم‌نامه، که شالوده قراردادی برای شراکت به‌شمار می‌آید، نه ماه وقت برای بحث و بررسی و توافق در مورد آن بُرد - شراکت به واقع و به صورت عینی در خلال دوره سه ساله اجرا شکل گرفته است. بیشتر شراکت‌های عمومی-خصوصی بر تبادل متقابل تکیه نمی‌کنند بلکه ملزم و پای‌بند روابط قراردادی مخصوص ترتیبات و توافقاتی بازگانی‌اند. این پروژه راهبر یا پیشگام کوازولو-ناتال «شرکای تجاری برای توسعه» (BPD) شواهدی را از شراکتی اصیل‌تر با دخالت یافتن طیف گسترده‌ای از شرکایی که در زمینه‌ها و حیطه‌های بسیار متفاوت تخصص دارند، به دست می‌دهد.

ساختارهای مدیریتی در پروژه کوازولو-ناتال درواقع در خدمت روشن‌نگری توقع‌ها و انتظاراتی است که راجع به هر یک از شرکا مطرح است. نخستین نگاه از بیرون، حس نسبتاً گسترده‌ای از انعطاف‌پذیری و صداقت و صراحت را نمایان می‌سازد. مجدداً اینکه سازمان‌های مختلف، پیشینه‌ای از کار با یکدیگر ندارند و ثابت شده است که تخصیص زمانی برای سخن گفتن به زبانی واحد، عنصری عمده و حیاتی در شکل‌گیری پروژه به‌شمار می‌آید. به عقیده خود شرکا، خاستگاه توان و قدرت روابطشان همان زمانی است که شرکای پروژه برای شناخت یکدیگر صرف کرده‌اند.

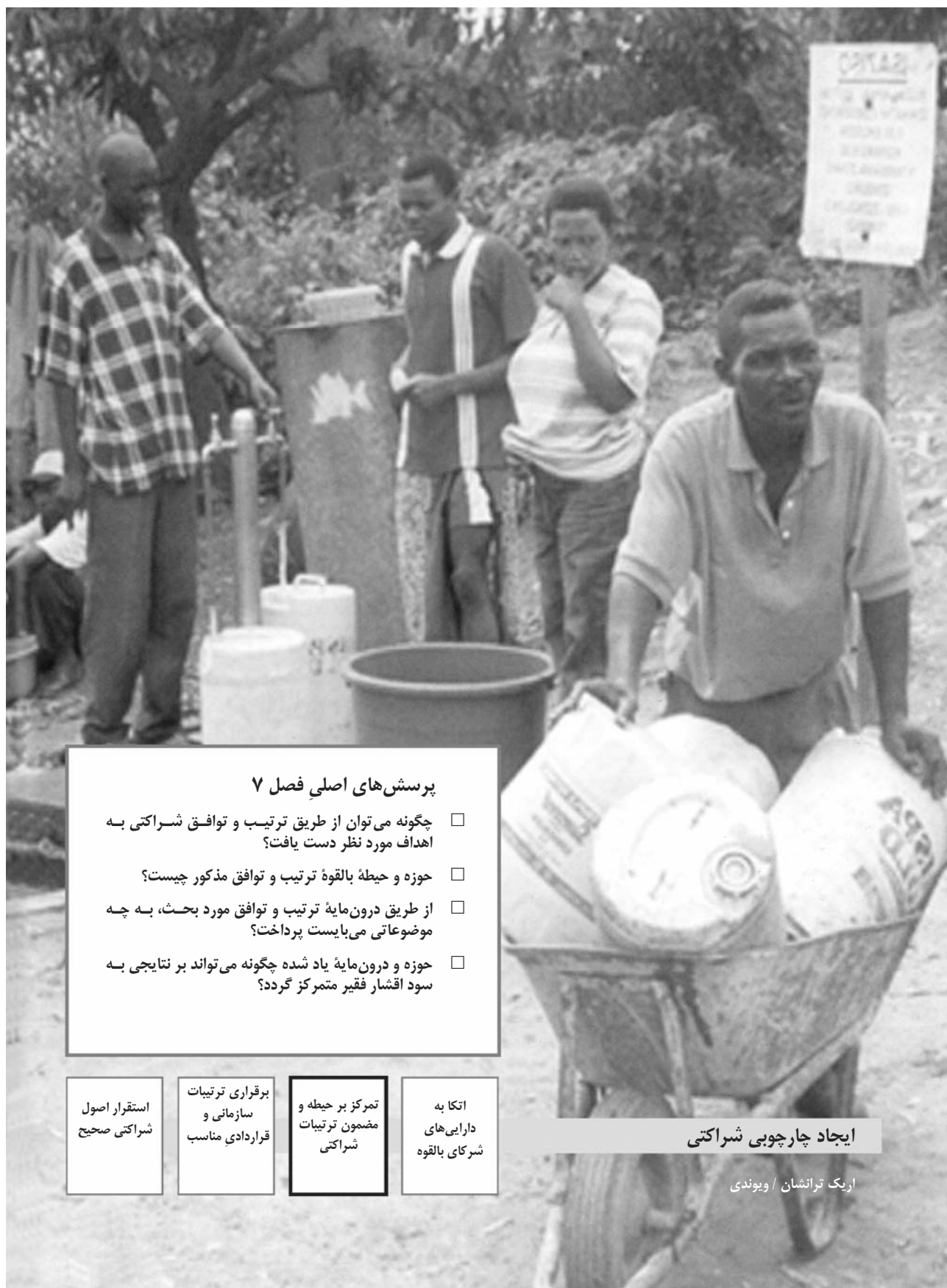
مشخص شده است که شراکت مورد بحث، پاسخگو و در حال تحول است، هر چند که این امر، خالی از پرسش و تشکیک درباره نقش و انتظارات تراست موولا هم نیست. چنین می‌نماید که نقش موولا، از اینکه شریکی باشد با مسئولیت فراگیر و دامنه‌دار برای بخش اجتماع محلی پروژه، به شریکی دارای مسئولیت برای مدیریت بخش اجتماع محلی پروژه تبدیل شده است. از زمانی که شرکا به کار کردن با یکدیگر خو گرفته‌اند، نوعی گذر از سویی به سوی دیگر نمایان شده است: وی‌وندی در مقوله‌های آموزشی مداخله می‌کند و موولا در مدیریت مشتری دخالت می‌ورزد، و بدین ترتیب این رابطه قراردادی دارای انعطاف‌پذیری غیررسمی‌ای برای آن است.

شراکت مورد بحث، شراکتی است دارای مسئولیت مشترک و تسهیم‌شده، با توافقی داوطلبانه یا خودخواسته میان دسته‌ها و گروه‌های مختلف به‌منظور تسهیم مسئولیت کلی برای اجرای وظایف و پاسخگو بودن مشترک. از همه مهم‌تر اینکه برنامه ابتکاری مذکور از روح همکاری اصلی که به شکلی پیش‌رونده رشد کرده، بهره برده است. اکنون چنین می‌نماید که شناخت روشن و غیرمهمی از نیاز به تقویت مفهوم شراکت با کارگروهی سه‌جانبه در پرداختن به هر یک از دشواری‌های خاص خدمات رسانی در مناطق فقیر وجود دارد. تجربه حاکی از آن است که شراکت دارای عملکرد مناسب چه‌بسا بدین معنا نباشد که هر شریک متعهد انجام نقش مورد توقع و انتظار از آن باشد (مثلاً NGO به رسیدگی به ارتباط و پیوند و همچنین آموزش اجتماع محلی می‌پردازد، بخش عمومی در قانون‌گذاری و عملکردهای سامان‌دهی و مقرراتی دخالت می‌ورزد، و بخش خصوصی اطمینان لازم را از تأمین خدمات و امور مالی به‌وجود می‌آورد). بحث‌های باز و آزادانه‌ای که در داخل و بیرون ملاقات‌های گروهی انجام وظایف به راه می‌افتد، و اعتمادی که در طول زمان شکل می‌گیرد، این امکان را به وجود آورده است که چشم‌اندازهای شرکا تغییر کند. هیچ‌یک از شرکا این اعتقاد را ندارد که در موضوعات اجتماعی یا فنی دارای نوعی انحصار است؛ و بدین ترتیب است کوشش جمعی و مشترکی نمایان شده است.

درس‌های فراگرفته شده در پروژه راهبر و پیشگام کوازولو-ناتال عبارت‌اند از اینکه قدرت و قوت شراکت عمدتاً از اعتماد و اطمینان داخلی میان شرکا سرچشمه می‌گیرد. همین امر، نیرویی فزاینده و عزمی بزرگ برای حرکت در آن به وجود آورده است. البته به هر حال، برای تکیه بر آن، می‌بایست نتایج ملموسی به‌وجود آیند و سپس به شکلی درست و مناسب به اطلاع همگان برسند. شاخص‌ها (خواه بر مبنای پروژه باشند و خواه مبتنی بر شراکت) می‌توانند شرکا را در انجام این امر یاری برسانند. هم‌اکنون شناختی واقعی وجود دارد که با جمع شدن تخصص‌ها و داشته‌های یگانه و منحصر به فرد این سه بخش، آنها می‌توانند به راستی دستاوردهای متقابلی را برای همه، فراهم سازند. حکومت‌ها می‌توانند با آب سالم و زهکشی کارآمد فاضلاب، اطمینان لازم را برای سلامت شهروندان‌شان به وجود آورند و در عین حال در مقوله‌های اصلی مالی و فنی تسهیم شوند. شرکت‌های خصوصی می‌توانند انجام کارهای‌شان را ارتقا بخشند و در همان حال از پایداری و دوام امور مالی در درازمدت اطمینان حاصل کنند، و اجتماع‌های محلی نیز می‌توانند بیانی راستین در توسعه‌شان به دست آورند.

منبع: برگرفته از گزارش کوازولو - ناتال به کمیته تعیین دستور جلسه

از یک منظر، تغییرات در رویکرد به خدمات‌رسانی شهری وابسته به شهرداری را می‌توان به مثابه بازنمود شناخت و درکی هر دم فرهیخته‌تر و پیشرفته‌تر راجع به نقش‌ها و کارایی‌های انواع مختلف کنشگران سازمانی نگریست. ایجاد و شکل‌گیری این رویکرد مستلزم آن است که شهرداری‌ها و دیگر شرکای بالقوه، بر موانع ایدئولوژیکی یا عقیدتی فائق آیند. از همه مهم‌تر اینکه، چارچوب شراکت می‌بایست بحث و استدلال‌ها را در این باره که چه‌کس قرار است دخالت داده شود و چه نقش‌ها و روابطی می‌بایست برقرار و وضع گردند، در اولویت قرار دهد.



پرسش‌های اصلی فصل ۷

- ☐ چگونه می‌توان از طریق ترتیب و توافق شراکتی به اهداف مورد نظر دست یافت؟
- ☐ حوزه و حیطه بالقوه ترتیب و توافق مذکور چیست؟
- ☐ از طریق درون‌مایه ترتیب و توافق مورد بحث، به چه موضوعاتی می‌بایست پرداخت؟
- ☐ حوزه و درون‌مایه یاد شده چگونه می‌تواند بر نتایج به سود اقشار فقیر متمرکز گردد؟

استقرار اصول
شراکتی صحیح

برقراری ترتیبات
سازمانی و
قراردادی مناسب

تمرکز بر حیطه و
مضمون ترتیبات
شراکتی

اتکا به
دارایی‌های
شرکای بالقوه

ایجاد چارچوبی شراکتی

اریک ترانسان / ویوندی

تمرکز بر حیطه و مضمون

ترتیبات شراکتی

جانل پلامر و براد جنتری

موفقیت یا شکست هر شراکت خدمات شهری (وابسته به شهرداری) در تمرکز بر اقشار فقیر نه تنها بر ایجاد و تکوین گروهی شراکتی با عملکرد مناسب وابسته است (ن.ک. فصل ۶)، بلکه به درون‌مایه توافق‌ها و ترتیبات شراکت نیز بستگی می‌یابد. پیش‌ترها، قالب‌ها و اشکال سنتی شراکت‌های عمومی- خصوصی (PPPها) از پرداختن به نیازهای اجتماع‌های فقیر محلی در حیطه کاری تعریف و تبیین شده در آغاز کار، نادیده انگاشته می‌شدند. در عین حال که بسیاری از شهرداری‌ها می‌توانسته‌اند از موضوعات عمده تأثیرگذار بر تأمین خدمات برای اقشار فقیر آگاهی زیادی داشته باشند، لیکن این شناخت و آگاهی در چارچوب شراکتی به کار گرفته نشد؛ و دستور یا برنامه کار اغلب بازتاب‌دهنده دانش بخش خصوصی از این مسئله بوده است و نه شناخت و آگاهی ذی‌سهم‌های محلی از آن.

هدف از این فصل، ترفیع درک و اندریافت از طیف بسیار گسترده موضوعاتی است که می‌توانند در چارچوب شراکتی متمرکز بر دستیابی اقشار فقیر به منافع و فواید مستقیم، گنجانده شوند. ما به منظور کمک به شهرداری‌ها برای ایجاد و تکوین شراکت‌های کارآمد و هدفمند، سیاهه‌ای از عناصر اصلی و عمده را عرضه می‌داریم و به بحث و بررسی می‌نهمیم، گزینه‌ها و شقوق دیگر را توصیف و تشریح می‌کنیم، و دلالت‌ها و مفاهیم نهفته و تلویحی شناخته شده را درباره حیطه و درون‌مایه شراکت‌ها مورد تأکید قرار می‌دهیم.

البته چیزی که بتوان آن را ترتیب و توافق کامل شراکتی نامید وجود ندارد - و چیزی فراتر از نهادهای شهری کامل در کار نیست- و هدف هم در اینجا به دست دادن مجموعه‌ای از عناصر بحث و مذاکره ناشدنی که چارچوبی مطلوب و بی‌هیچ کاستی را تشکیل دهند، نیست. هر یک از شهرداری‌ها پیش‌نیازها و مقتضیات و همچنین مسائل متفاوتی خواهند داشت و بر عناصر مختلف و متفاوتی تأکید خواهند ورزید؛ و هر یک نیز توان و استعداد متفاوتی را برای به پیش بردن بخش‌های متنوع در خود خواهد داشت. هدف اصلی برای هر شهرداری در تعریف چارچوب شراکت، می‌بایست برآورده ساختن هر چه بیشتر اهداف مورد قبول و پذیرفته شده، در حدّ ممکن باشد.

بدین ترتیب، طیف اهداف بالقوه مطرح شده در فصل ۳، ساختاری سودمند را برای بررسی و مذاقه مضمون یا درون‌مایه چارچوبی شراکتی فراهم می‌سازد (ن.ک. پیرابند ۱-۷)، به‌ویژه برای رده‌بندی کردن عناصر به جنبه‌های کالبدی (فیزیکی)، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، مالی و نهادی. بی‌چون و چرا، بسیاری از عناصر مشخصاً با چند هدف سروکار می‌یابند، و بسیاری هم به طرزی خلاص‌نشده متصل‌اند، لیکن از دلایل اصلی برای بررسی حوزه و درون‌مایه، با توجه به انواع گوناگون هدف‌ها، تشویق کردن شهرداری‌ها به برپا ساختن شراکت‌هایی است که پاسخگوی نیازهای خود آنها باشد و چارچوبی را فراهم سازد که از طریق آن، خود بتوانند تمام ابعاد گوناگون شراکت متمرکز بر فقر را مدّ نظر قرار دهند.

البته میزان دستیابی عملی شهرداری‌ها به هدف‌ها و مقاصدشان، بستگی به حیطه اختیاراتشان و همچنین نتایج مذاکراتشان با بهره‌وران (استفاده‌کنندگان) و شرکای بالقوه دارد. حال با توجه به حوزه و حیطه اختیارات آنها، چنانچه حکومت ملی یا ایالتی، قوانین و مقرراتی را برای تعرفه‌ها یا کیفیت زیست‌محیطی وضع کند، آن‌گاه شهرداری‌ها ناگزیر خواهند بود در چارچوب محدودیت‌های مذکور عمل کنند. برطبق مذاکرات، چنانچه شرکت‌ها یا بنگاه‌های بخش خصوصی معتقد نباشند که از ترتیبات شراکتی منتفع خواهند شد، یا چنانچه کاربران این اعتقاد را نداشته باشند که خدماتی که نصیب‌شان خواهد شد ارزش قیمت‌هایی را که بابت آنها خواهند پرداخت ندارند، آن‌گاه ترتیب و توافق مذکور پیش از آنکه آغاز گردد، سست پایه خواهد بود. چگونگی رخ نمودن این کشمکش‌ها و تنش‌ها در ترتیبات مشخص شراکتی، برحسب مکان وقوع و زمان آن متفاوت و متنوع است و عمیقاً از تصمیم‌گیری‌های مقدماتی مرتبط با شهرداری تأثیر می‌پذیرد.



پیرا بند ۱-۷ دستیابی به هدفها
عناصر تعیین کننده در توافقی ها و ترتیبات شراکتی

الزامهای چارچوب - روند	الزامهای چارچوب - محتوا	هدف	
مطابق مثال	● استانداردهای زیست محیطی	خدمات با کیفیت بهتر	کالبدی (فیزیکی) / زیست محیطی
● سازوکارهای تأمین جابگزین	● پوشش خدماتی	پوشش دهی خدماتی بهتر	
● سازوکارهای پرداختی	● گزینه های خدماتی - فناوری های جایگزین	پایداری و دوام زیست محیطی	
● پاسخگو در برابر تقاضا	● مقرون به صرفه و در حد بضاعت بودن	اثربخشی	
● داده های انواع کنشگران	● حوزه و گستره توافقی و ترتیبات	ارتقای سعادت و بهزیستی	اجتماعی / سیاسی
● پاسخگو در برابر تقاضا	● کیفیت و پوشش خدماتی	استطاعت پرداخت	
● پاسخگو در برابر جنسیت	● فرصتهایی برای درآمدزایی	امنیت / ایمنی	
	● فعالیتهای یکپارچه	ارتقای کمیّت	
● پاسخگو در برابر تقاضا	● پیوندهایی برای واکنش های گسترده تر فقر	توانمندسازی	مالی / اقتصادی
	● تعرفه ها / یارانه ها	امنیت شغلی و ارتقای درآمدزایی	
● امنیت اجاره نشینی	● گزینه های خدماتی	سرمایه گذاری پولی	
● پاسخگو در برابر تقاضا	● اتکا به داشته های موجود	سرمایه گذاری عملیاتی	
● پاسخگو در برابر جنسیت		بازگشت هزینه	نهادی
● مشارکت	● کیفیت و پوشش خدماتی برای اقشار فقیر	کارایی	
● سازمان دهی، بسیج کردن	● انگیزه هایی برای تأمین خدمات به اقشار فقیر	مقرون به صرفه بودن	
● داده های انواع کنشگران	● به کار گماردن کارگران	پایداری و دوام اقتصادی	
● روندهای فراگیر و همه شمول	● آگاهی سازی	فراوری رشد شهری	نهادی
	● ظرفیت سازی اجتماع محلی	مدیریت تفویضی	
	● ظرفیت سازی بخش غیررسمی	دسترسی به فناوری	
	● توانمندسازی کارگران	حکمرانی خوب و مناسب	
	● نقش بخش غیررسمی		
	● انگیزه های سرمایه گذاری		
	● گزینه های سرمایه گذاری		
	● تفویض عملیات و مدیریت		
	● انگیزش های مالی		
	● دستمزدهای (مزد / سود)		
	● اوضاع مالی مشتری		
	● تعرفه ها و یارانه ها		
	● تفویض عملیات و مدیریت		
	● رقابت (انحصارها / اختصاصی بودن)		
	● هزینه های دادوستد یا معامله		
	● مدیریت مخاطرات		
● پاسخگو در برابر تقاضا	● بازبایی هزینه - تعرفه ها و یارانه ها		
	● استطاعت پرداخت		
	● سرمایه گذاری پولی		
	● تفویض عملیات و مدیریت		
● فرایندهای ظرفیت سازی	● انتقال مهارتها		
	● انتقال فناوری		
● فرایندهای توجیه پذیر و پاسخگو، شفاف و آشکار	● ساختارهای تصمیم گیری شراکتی		
● مشارکت جویی			



جنبه‌های کالبدی / زیست‌محیطی ترتیبات مورد نظر

جنبه‌های کالبدی (فیزیکی) زیست‌محیطی هر چارچوب شراکتی، به نوع خدمات مورد نظر و آنچه برای تحول و دگرگونی لازم است، بستگی خواهد داشت. به‌طور کلی، جنبه‌های اشاره شده مرتبط خواهند بود به ارتقا و بهبود:

- گستره یا دامنه خدمات؛
- نوع (یا رده و سطح) خدمات؛ و
- کیفیت خدمات.

پوشش یا شمول خدمات

شهرداری‌ها علاوه بر بهبود و ارتقای اجرای سامانه، معمولاً در پی ایجاد توافق و ترتیبات شراکتی‌ای هستند که صراحتاً موجب گسترش شمول و پوشش‌دهی سامانه شوند. این گسترش منجر به برآورده شدن تمامی انواع هدف‌های شهری - یعنی اهداف کالبدی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، مالی و نهادی- می‌شود (ن.ک. پیرابند ۱-۷). در ساده‌ترین رده و سطح، چارچوب شراکتی (و سپس اسناد و مدارک قرارداد و پیشنهاد مناقصه) می‌تواند دربرگیرنده نیازها و الزامات شراکت، به‌منظور گسترش خدمات به مناطق و نواحی مشخص، در دوره زمانی معینی شود. چنین چیزی را معمولاً «اختیار گسترش» می‌نامند. به عنوان مثال، توافق و ترتیبات مربوط به آب و فاضلاب در بوینوس آیرس، که در پیرابند ۳-۷ تشریح شده است، در اصل مستلزم آن بود که اتصال‌های آب‌رسانی طی دوره‌ای ۳۰ ساله از ۷۰ به ۱۰۰ درصد، و اتصالات زهکشی فاضلاب از ۵۸ به ۹۵ درصد افزایش یابد.

گسترش خدمات می‌تواند موجب فرصت‌آفرینی‌هایی نیز بشود. برای بخش خصوصی مشتریان تازه‌ای افزوده شده‌اند و درآمدها نیز افزایش یافته است؛ برای شهرداری، رضایت مشتریان بیشتر می‌شود، و این خود بالقوه موجب افزایش مجموعه رأی‌دهندگان خرسند می‌گردد؛ برای مشتریان، مداخله اجتماع محلی در گسترش خدمات می‌تواند هزینه‌ها را کم کند و بر میزان کارآمدی بیفزاید^(۱)، دسترسی هم بهتر می‌شود و توسعه فرصت‌ها می‌تواند توان و ظرفیت محلی را برای دیگر فعالیت‌های کاهش فقر بنا نهد. در سطح کل شهر، بهبود خدمات و زیرساخت‌ها چه‌بسا عرصه‌های تازه‌ای را نیز برای توسعه اقتصادی بگشاید.

البته به هر حال به اجرا درآوردن گسترش اختیارات، معمولاً انبوهی از موضوعات دشوار را هم به میان می‌کشد که می‌بایست در چارچوب شراکت به حل و رفع آنها پرداخت. اینها به عنوان نمونه عبارت‌اند از اینکه:

- تأمین بودجه عمومی یا خصوصی برای گسترش، چه‌بسا دشوار و زمان‌بر و گران‌قیمت باشد؛
- اطلاعات تفصیلی‌تر در مورد سامانه تأمین موجود و راه‌حل‌های جایگزین برای گسترش ممکن است با پیش‌رفتن و تداوم شراکت نمایان گردند، و مستلزم مذاکره دوباره راجع به مشخصات و توافق در مورد جدول زمانی تجدیدنظر شده برای ساخت‌وساز باشند؛
- قید و بندها یا موانع موجود در حیطه اجاره زمین چه‌بسا نیاز به اقدام سیاسی و اداری داشته باشد؛
- ترفیع آب‌رسانی ممکن است نیازمند هماهنگ شدن با ترفیع زهکشی فاضلاب باشد، تا این اطمینان حاصل آید که حجم عظیم آب‌های فراهم آمده، فاقد تخلیه و زهکشی کافی نیست؛ و
- هزینه‌های اتصالات و انشعاب‌ها چه‌بسا دور از دسترس اقشار فقیرتر باشد.

هدف‌های گسترش شمول و پوشش‌دهی خدماتی برای مناطق فقیر عموماً نیاز به آن خواهد داشت که با زمان‌بندی‌ها و انگیزه‌های پذیرفته (و تحمیل یا اعمال) شده همراه گردد. در پاره‌ای از نخستین شراکت‌های عمومی-خصوصی برقرار شده، به پیچیدگی‌ها و هزینه‌های گسترش در مناطق فقیر اولویت پایینی داده شد؛ و اپراتورها مشخصاً با انجام کار در مناطق کمتر طاقت‌فرسا، که مخاطره‌ها

پیرا بند ۲-۷ پوشش دهی خدماتی بویوس آیرس، آرژانتین

توافق و ترتیب امتیازنامه بویوس آیرس که در سال ۱۹۹۳ برای دوره‌ای سی ساله مقرر گردید، دربرگیرنده پایتخت فدرال و ۱۷ شهرداری با جمعیتی حدود ۹/۳ میلیون نفر است. پیش از امتیازنامه مذکور، تنها ۷۰ درصد جمعیت به شبکه آب‌رسانی و ۵۸ درصد به سامانه زهکشی فاضلاب دسترسی داشتند. این کمبود و کاستی در مناطق حومه‌ای و فقیرتر شدیدترین نمود را داشت، به گونه‌ای که ۵۵ درصد از جمعیت ۵/۶ میلیونی ساکنان مناطق مذکور دارای انشعاب آب بودند و ۳۵ درصدشان انشعاب فاضلاب داشتند. ۳۰ درصد جمعیت فاقد انشعاب‌های مذکور، در زیر خط فقر زندگی می‌کردند و دلگرمی‌شان به آبی بود که از چاه‌های آلوده کم‌عمق برمی‌داشتند.

قرارداد امتیازنامه مذکور، در قالب اصلی‌اش مستلزم آن بود که برای ۱۵ سال نخست، در هر ۵ سال یک میلیون نفر از ساکنان به سامانه‌های آب‌رسانی و زهکشی فاضلاب اضافه شوند. در ۵ سال نخست، پوشش خدمات آب و فاضلاب می‌بایست به ترتیب به ۸۶ درصد و ۶۶ درصد می‌رسید. در طول ۱۵ سال، باید به ۹۵ درصد پوشش خدمات آب و ۸۳ درصد خدمات فاضلاب دست یافته شود. تا پایان دوره امتیازنامه مورد بحث (یعنی ۳۰ سال)، دارنده امتیاز می‌بایست به ۱۰۰ درصد تأمین آب و ۹۵ درصد خدمات فاضلاب دست یابد. همچنین قرار است که دارنده امتیاز، سامانه تصفیه آب‌های زائد یا هرزاب‌ها را به گونه‌ای گسترش دهد، تا تصفیه ۹۳ درصد هرزاب و گنداب در محدوده امتیازنامه، حتمی باشد. بدین ترتیب توافق امتیازنامه دربرگیرنده اختیار مشخصی برای گسترش، و تلویحاً شامل محله‌های فقیرتر بود (هر چند که قرارداد به گونه‌ای جمله‌بندی و واژه‌گزینی شده است که فقط زیستگاه‌های قانونی را دربرمی‌گیرد). لازم بود که دارنده امتیاز، آب آشامیدنی و خدمات زهکشی فاضلاب را فراهم سازد، و از تداوم و نظم و ترتیب و همچنین کیفیت خدمات مذکور، بر پایه مجموعه‌ای پذیرفته شده از استانداردها و جدول‌های زمان‌بندی، اطمینان لازم را به‌وجود آورد.

طرح و برنامه گسترش خدمات^۱ (SEP) که بازتاب‌دهنده هدف‌های مشخص گسترش جغرافیایی در مناطق یا زون‌های مختلف است، کارها و اقدامات ضروری را برای دستیابی به استانداردهای خدماتی مورد نیاز و خواسته شده، شناسایی کرده است. در گذشته، ترتیب و توالی گسترش خدمات، حتی با OSN که جزو خدمات و امکانات آب‌رسانی همگانی است، با هزینه و تدابیر و مصلحت‌اندیشی فنی تعیین می‌شد. البته به هر حال IIED-AL (مؤسسه بین‌المللی برای محیط زیست و توسعه - امریکای لاتین) برای بازجهت‌دهی به انتخاب معیارها با هدف پرداختن به ناکارآمدی‌ها در بحرانی‌ترین مناطق - یعنی آنهایی که عمده‌ترین نیاز اجتماعی و زیست‌محیطی را داشتند - به کار با آگواس آرچنتیناس می‌پرداخت. درخور توجه است که طرح و برنامه مورد بحث، مناطقی را در بر می‌گرفت که دورتر از آنی بودند که بتوان ارتباطات شبکه‌ای را برای‌شان امکان‌پذیر و شدنی ساخت. این خود موجب ارائه طرح‌هایی پیشنهادی برای پوشش‌دهی شد که مرکب بودند از سامانه‌های غیرمعمول و نامتداول، و منابع جایگزین آب با روش‌های سنتی گسترش خدمات، که درواقع در قیاس با آنچه در قرارداد اصلی تعیین شده بود، یا آنچه که تنظیم‌کننده مقرر ساخته بود، مستلزم انعطاف‌پذیری بسیار بیشتری بود.

بنابراین، امکان‌پذیری گسترش شبکه در محله‌های محروم به گونه‌ای بازبینی گردید که اینها را نیز دربرگیرد:

- امکان‌پذیری فنی (تکنیکی)، که شامل نزدیکی و مجاورت به منابع آب آشامیدنی، وضعیت اجاره زمین، شرایط کالبدی یا فیزیکی (سیل، خطرهای بهداشتی) و نظم و ترتیب زیستگاه‌هاست؛
 - متغیرهای اجتماعی؛
 - امکان‌پذیری اجتماعی، همچون توان و ظرفیت سازمان‌دهی اجتماع محلی، ثبات اجتماعی، سرمایه و سواد و دانش اجتماعی / سطوح آموزشی، و همچنین سطوح درآمدی و بیکاری؛ و
 - امکان‌پذیری نهادی، به‌ویژه ساختار سیاسی و نهادی، هماهنگی و سطح مشارکت جامعه شهروندی.
- با وجود شرایط قرارداد اصلی و الزامات ساختار مقرراتی، آگواس آرچنتیناس نشان داده است که تمایل دارد رویکردش را به گسترش خدمات، سمت‌وسویی تازه دهد (ن.ک. پیرا بند ۲-۷ که دلالت‌ها و مفاهیم این امر را در تعرفه‌ها تشریح می‌کند). اینکه روندهای مشارکت‌جویانه، اجتماع‌های محلی و سازمان‌های غیردولتی یا NGOها را در بر می‌گیرند، و تلاش برای اتخاذ نوآوری‌های فناورانه یا فن‌شناختی و نیز هماهنگی با شهرداری‌ها در مناطق هدف‌گیری شده، عملاً آگواس آرچنتیناس را قادر به پرداختن به قیدوبندها یا تنگنای کالبدی و زیست‌محیطی در زیستگاه‌های فقیر واقع در زمین‌های حاشیه‌ای (محل‌های دفن زباله، جلگه‌های سیل‌گیر یا مسیل و همچنین زمین‌های کثیف و آلوده) که برای سامانه‌های شبکه سنتی مناسب نیستند، کرده و درواقع شرکت را قادر ساخته است تا دست به برنامه‌ریزی راهبردی‌تری بزند و از هزینه‌های سرمایه‌گذاری برای گسترش در مناطق دورافتاده در آینده بکاهد. رویکرد به پوشش‌دهی خدمات، کار آن را در اجتماع‌های کم‌درآمد محلی نیز تسهیل کرده، و امنیت آن را از طریق کارکردن با اجتماع‌های محلی و ترویج مالکیت خدمات جدید، حفاظت و نگهداری، و همچنین ارتقای نرخ بازیابی هزینه، تضمین کرده است. روند مورد بحث با دربرگیری حکومت محلی همراه با NGOها و سازمان‌ها یا تشکیلات مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) و نیز متصدی یا اپراتور، زمینه‌ای نویدبخش و امیدوارکننده را برای دوام و پایداری - مبنی بر اینکه همکاری مذکور می‌بایست به روند تأمین خدمات آینده نیز تسری پیدا کند - می‌آفریند.

با همه اینها، اهداف گسترش که از اصل مقرر گردیدند، زین‌پس دیگر تعریف خوب و درستی ندارند. آگواس آرچنتیناس به مذاکرات موفقی در مورد اصلاحیه‌های قرارداد که اختیارات عملی و عینی آن را در زمینه گسترش خدشه‌دار ساخته‌اند، پرداخته است. مذاکرات مجدد درباره پیش‌نیازها و ملزومات دوره پنج‌ساله ۲۰۰۳-۱۹۹۸، که در ژانویه ۲۰۰۱ صورت گرفت، عملاً شرکت مذکور [آگواس آرچنتیناس] را از هدف‌های آن در زمینه گسترش معاف کرد. در اوضاع و احوال جاری - که با گام‌هایی سریع در حال دگرگونی است - گسترش مقوله‌ای است که سرمایه‌گذاری می‌طلبد، و این تصور هم وجود دارد که گسترش نصیب اقشار فقیر خواهد شد. بی‌تردید تأثیر تمهیدات سیاسی‌ای که سوای قرارداد رخ می‌نمایند، بر محدوده و مکان بهبودبخشی‌ها ادامه خواهد داشت. شهرداری‌ها به هم‌چشمی و رقابت‌جویی برای همکاری و ارائه معاف‌سازی‌های رسمی گوناگون و همچنین مشوق‌های غیررسمی مختلف به‌منظور ترغیب و پیشبرد انجام کار در مناطق‌شان می‌پردازند.

منبع: مازنچولی و دیگران، ۲۰۰۱؛ برنامه آب و فاضلاب، ۲۰۰۱a؛ جنتری، ۱۹۹۸؛ لافتوس و مک‌دانلد، ۲۰۰۱

و هزینه‌های کمتری را نیز به همراه داشتند در وهله نخست، با اهداف پوشش‌دهی برخورد کردند. به‌منظور پرهیز از افتادن در چنین دامی، چه‌بسا بایسته است که اختیارات گسترش در دوره‌های درازمدت و طولانی، بعداً با هدف‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت (به‌عنوان مثال، ۱۰ درصد در دو سال، ۳۰ درصد در چهار سال، و نظایر اینها) و همچنین شناسایی مشخص مناطق در داخل شهر، که گسترش می‌بایست در آنها رخ دهد، تعریف شوند. آن‌گاه، این خود نیاز به واداشتن و قبولاندن دارد. در عین حال که همین امر در مورد شراکت عمومی- خصوصی بویوس‌آیرس مقرر شد، لیکن فقدان وضوح و شفافیت و نیروی اعمال و واداشتن از سوی مقررکنندگان، موجب مغشوش گشتن و آشفتگی تعریف اختیارات گسترش شده است (ن.ک. پیرابند ۲-۷).

در شهرداری‌هایی که کاستی و کمبود مزمینی در خدمات شبکه‌ای‌شان به چشم می‌خورد^(۲)، چارچوب مذکور در عین حال می‌بایست ترتیبات و توافق‌های میان‌زمانی و موقت برای تهیه و تدارک هر چه بهتر خدمات را نیز تعریف کند. هرگونه توافق طرفدار اقشار فقیر، مردم را بدون هیچ‌گونه خدماتی برای دوره‌ای نامشخص و طولانی رها نخواهد ساخت، بلکه می‌بایست نیاز برای بهبودبخشی‌های مرحله‌ای و راه‌حل‌های موقت (کوتاه‌مدت یا میان‌مدت) را تشخیص دهد. در زمینه‌های مربوط به آب و فاضلاب، این می‌تواند دربرگیرنده تضمین ذخیره‌های آب مشترک با کیفیت خوب و درخور اعتماد یا امکاناتی چون توالت، و یا آب تانکری و انباره‌های فاضلاب (سپتیک تانک) در کوتاه‌مدت تا میان‌مدت باشد. برخی از اجتماع‌های فقیر محلی نیازمند بهبودبخشی‌های افزایشی خواهند بود، خواه سرانجام انشعاب‌های خانواده‌ها نصیب‌شان بشود و خواه نه. این مطلب در قسمت بعدی در مورد گزینه‌های خدماتی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

در نظریه‌ی الزامات پوشش خدماتی، به مثابه بخشی از آماده‌سازی شراکت و برنامه‌ریزی راهبردی که در فصل ۴ مورد بحث و بررسی قرار گرفت، تحت تأثیر آزمونی از طیف گسترده راه‌هایی که مردم در زمان حاضر به خدمات دسترسی می‌یابند، خواهد بود. این گفته که فلان محله «ذخیره آبی برای خود ندارد»، ساده‌انگارانه است: بیشتر خانوارها شیوه‌هایی ابداعی برای به‌دست آوردن آب و دورریز ضایعات دارند، ولو آنکه اینها شیوه‌هایی غیررسمی یا غیرقانونی باشند.

آزمودن سازوکارهای تأمین [خدمات] موجود در شناسایی داشته‌های محلی، به دربرگیری آنها در ترتیبات شراکتی کمک خواهد کرد، که از آن جمله‌اند تانکرهای آب در لیما^۱ و خنزرپنزر جمع‌کن‌ها در حیدرآباد^۲. به‌علاوه، در تعیین این نیز که آیا ترتیبات موجود حالتی استثمارگرانه دارند یا نه، و آیا می‌توان آنها را از طریق افزایش سامان‌دهی و نظارت بهبود بخشید یا خیر، یاری‌رسان‌اند. نقطه بحرانی این است که راهبردهای مختلف برای گسترش خدمات می‌بایست به شیوه‌ای شکل گیرند و پروراند شوند که موجب افزایش - و نه کاهش - تعداد انتخاب‌های فراروی اقشار فقیر و تهی‌دست گردند، آن هم بر پایه داشته‌هایی که اینان خود به خود تا به حال وضع کرده‌اند.

این تجزیه و تحلیل دربرگیرنده تأمین‌کنندگان غیررسمی نیز خواهد بود، و اطلاعات راجع به اینان می‌بایست تا جایی که امکان دارد، تفصیلی و موشکافانه باشد، تا بتوان دریافت که چرا اقشار فقیر، آن نوع از خدمات را انتخاب کرده‌اند [آیا برای اینان اصولاً انتخابی در کار است؟ یا اینکه تأمین‌کننده، شرایطی را پیش رو می‌نهد که در جای دیگری دست‌یافتنی نیست؟] هر تجزیه و تحلیل در این باره می‌بایست دربردارنده اسناد و مدارک لازم درباره هزینه‌های سالیانه و کیفیت، اسلوب و روش خدمات‌رسانی، جزئیات نحوه استفاده از آن نوع خدمات، و همچنین هزینه فعلی تهیه و تدارک باشد.

1. Lima

2. Hyderabad

خدمات موجود می‌توانند مشترک یا به صورت تسهیمی باشند. فعالیت مشترک فزاینده برای برداشتن این‌گونه خدمات موجود، در تلاش‌هایی که به منظور دستیابی به استانداردهای معین جهانی در خدمات صورت می‌گیرد، ممکن است از لحاظ مالی سودمند باشد (برای اپراتور خصوصی) و از لحاظ سیاسی نیز پذیرفتنی بنماید؛ لیکن اغلب منجر به دسترسی یا انتخاب کمتر برای فقیرترین و آسیب‌پذیرترین اقشار می‌شود. کوشش‌های انجام شده برای گسترش پوشش به مناطقی که خدمات‌شان فعلاً از تدارک مشترک همگانی صورت می‌گیرد، می‌بایست به پیامدهای از میان برداشتن تنها تهیه و تدارک در دسترس برای فقیرترین خانوارها توجه کنند و به اینها بپردازند. به طور مشخص، می‌توان از طریق برنامه‌های مرحله‌بندی‌شده ساخت‌وساز و تدریجی کردن بهبودبخشی‌های سطوح خدمات، به بهبودهای فزاینده و افزایشی دست یافت.

دیگر شیوه عمده دسترسی اقشار فقیر به خدمات پایه، از طریق روش‌های غیرمجاز و نامشروع است (مثلاً به دست آوردن آب و برق از طریق اتصال‌ها و انشعاب‌های غیرقانونی و دفع ضایعات و مواد زائد از طریق دورریزی یا انباشته کردن‌های غیرمجاز و غیرقانونی است). اپراتورهای بخش خصوصی عموماً مترصد اثبات این نکته‌اند که چه مقدار آب نامعلوم و منظور نشده، عملاً در محله‌های کم‌درآمد مورد استفاده قرار می‌گیرد (البته اقشار غیرفقیر نیز از آن استفاده می‌کنند). بخش خصوصی، برخلاف دولت که ممکن است چشم بر این فعالیت‌ها بسته باشد، بعید است به آنها حساسیت نداشته باشد. انشعاب‌ها و اتصالات غیرقانونی پیش‌گفته را می‌توان با منتقل کردن یا به اندازه دقیق درآوردن‌شان شکلی مقرون به صرفه داد. چنانچه صرفاً به تخریب انشعاب‌ها و اتصالات غیرقانونی اقدام شود، یا یک‌شبه دوباره ظاهر می‌گردند و سر بر می‌آورند، یا اینکه اجتماعی محلی از دسترسی به آب محروم می‌شوند، تا اینکه شیوه دیگری بدین منظور پیدا کنند. شهرداری‌ها می‌بایست بکوشند تا با کدخدانمنشی یا مذاکره برای حل و فصل کردن به گونه‌ای رفتار کنند که برای آن دسته از محله‌هایی که به صورت غیرقانونی انشعاب ایجاد می‌کنند و از موجودی آب شهر برای خودشان آب برمی‌دارند، راه‌حلی را با اجتماع محلی به وجود آورند (به عنوان مثال کمک و معاضدت را برای اجتماع محلی تثبیت کنند، تا چنان ضمانتی باشد برای تأمین آب، تا زمانی که بهسازی‌ها مورد موافقت قرار گیرند و به اجرا درآیند).^(۳)

گسترش خدمات به مناطق فقیرنشین دربردارنده ملاحظه عواملی که در پی می‌آیند خواهد بود (در ادامه به تفصیل بیشتر مورد بررسی قرار می‌گیرند):

- داشته‌های خدمات و زیرساخت‌های موجود؛
- محدودیت‌ها و موانع کالبدی (فیزیکی) زمین؛
- ترتیبات موجود در مقوله اجاره زمین؛
- نقش فراهم‌آوردندگان موجود - و چه بسا غیررسمی - خدمات؛
- رده‌ها و سطوح خدماتی که مصرف‌کنندگان فقیر دارند تقاضا می‌کنند، و گزینه‌هایی برای بهبودبخشی‌های فزاینده؛
- هزینه بهبودی خدمات؛ و
- تأثیرات پوشش‌دهی گسترده‌تر خانوارها در اجتماع‌های فقیر محلی.

مسائل و معضلات گسترش خدمات، در جایی که توافق‌ها و ترتیبات شراکتی مناطق فقیرنشین را هدف می‌گیرند، تشدید می‌شود. در عین حال که بسیاری از مسائل و مشکلات خدمات‌رسانی در همه مشترک‌اند، بدون در نظر گرفتن متصدی یا اپراتور، می‌توان گفت که بسیاری از دیگر معضلات و مسائل ناشی از پیچیدگی‌های ساختارهای انگیزشی نهفته در شراکت‌های عمومی - خصوصی است. سیاست‌گذاران یا تعیین‌کنندگان خط‌مشی می‌بایست این را تشخیص دهند که شهرداری‌ها ممکن است به منظور عرضه و معرفی اختیارات گسترش که دستور جلسه‌های هم‌سو با اقشار فقیر با آنها مواجه‌اند، به پشتیبانی نیاز داشته باشند؛ و رهبران شهرداری می‌بایست در جست‌وجوی متخصصانی باشند که آنها را در دستیابی به اهداف شهری‌شان پشتیبانی کنند.

□ اجاره زمین و گسترش شبکه در زیستگاههای غیررسمی

یکی از عمده‌ترین موضوعاتی که بر پوشش خدماتی شبکه‌ای تأثیر می‌گذارد، میزان امنیت اجاره‌ای است که خانوارها و محله‌ها در زمان تدوین و تنظیم طرح‌های پیشنهادی زیرساخت‌ها دارند. بدون در نظر گرفتن منبع تأمین مالی (خواه کارگزاری‌ای از اهداگران باشد، خواه NGO، و خواه سازمان و تشکیلات بخش خصوصی)، زیستگاه‌ها یا سکونتگاه‌های غیررسمی معمولاً با برنامه‌های بهبودبخشی به حاشیه رانده می‌شوند، زیرا وضعیت غیرقانونی‌شان تعهد آنها را پرمخاطره می‌سازد. زیرساخت‌های کالبدی ممکن است مصادره شوند یا از آنها سلب مالکیت گردد، با بولدوزر تخریب شوند، یا در صورت بیرون رفتن - یا راندن - اجتماع‌های محلی، متروک گردند و در معرض تباهی تدریجی قرار گیرند. این وضعیت، با تأمین مالی بخش خصوصی رو به وخیم‌تر شدن نهاده است، چرا که شرکت‌های بخش خصوصی نه فقط سرمایه و منبع مالی‌شان را در هزینه‌های شبکه غرق نمی‌کنند بلکه در عین حال توقع بازگشت پول نیز از سرمایه‌گذاری از طریق ایجاد خاستگاه مشتری دارند. دیگر اینکه، خود اقشار فقیر به مثابه مشتریان و «کارشناسان مالی» بالقوه خدمات، اغلب خطر ناامنی اجاره زمین را بسیار بزرگ و عمده برمی‌شمارند. بسیاری از خانوارهای تهی‌دست، آمادگی پرداخت هزینه‌های سرمایه‌ای، انشعاب‌ها و اتصالات آب و فاضلاب را ندارند و چنانچه خطری متوجه بازپس‌گیری آن باشد، معدودی از آنان به سرمایه‌گذاری در ارتقای امکانات و اسباب و ابزارهای داخلی دست خواهند زد. درواقع اهمیتی هم ندارد که این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها چه کیفیت زیستی و بهبودبخشی‌های بهداشتی‌ای را ممکن است با خود به همراه آورند.

چارچوب شراکتی برای خدمات شبکه آب و فاضلاب با هدف رسیدگی به اقشار فقیر می‌بایست دربردارنده راهبردی برای حل محدودیت‌ها و موانع اجاره زمین باشد. بدون این امر، آن دسته از اقشار فقیر - که تا به حال به خاطر فقدان حق مالکیت به حاشیه رانده شده‌اند - به نوعی بیشتر به حاشیه رانده می‌شوند، چرا که نمی‌توانند به مزایای بهبود خدمات‌رسانی دست یابند و از آن بهره‌مند گردند. شهرداری‌هایی که مدعی تعهد به شراکت‌های طرفدار اقشار فقیر هستند و همچنین دیگران، در صورتی که به چگونگی فائق آمدن بر موضوعات عمده‌ای که مقوله اجاره زمین را احاطه کرده است نپردازند، درواقع دارند خودشان را فریب می‌دهند. هماهنگ‌سازی و تسهیل اجاره زمین، از نقش‌هایی است که شهرداری‌ها نمی‌توانند آن را به دیگری بسپارند و تفویض به غیر کنند. برای برخی از سکونتگاه‌ها، فرایند مذکور در صورتی که خواست و اراده سیاسی نیز در کار باشد، نسبتاً صریح و مستقیم است. رمز از میان برداشتن مرزها ممکن است در مبارزه با کاغذبازی در محیط‌های دیوان‌سالارانه یا بوروکراتیک نهفته باشد. برای برخی دیگر از سکونتگاه‌ها، این کار مستلزم بحث و گفت‌وگو گسترده و توافق با دیگر دپارتمان‌های دولتی است (خط‌آهن‌ها، جاده‌ها و دپارتمان‌های ناحیه‌ای و ایالتی اغلب به خاطر تجاوزهای صورت گرفته به زمین‌های خودشان، درگیرند). البته به هر حال شهرداری‌ها، پیش از آنکه از رده‌های بالاتر حکومتی توقع دنبال کردن این موضوع را داشته باشند، می‌بایست با حل و برطرف کردن موضوعات مربوط به اجاره در زمین‌های تحت تملک شهرداری، دست به تدوین و تنظیم رویه‌های مرتبط با این مقوله بزنند.

برطرف‌سازی مسائل و مشکلات اجاره به هنگام تصرف زمین خصوصی، مشخصاً دشوارتر است. در عین حال که برخی از شهرداری‌ها پیشنهاد‌های تسهیم زمین را با صاحبان خصوصی مطرح ساخته‌اند تا بدین‌وسیله نوعی حق زمین برای ساکنان در پاره‌ای از مناطق عمده و مرکزی شهرهای در حال توسعه فراهم سازند، لیکن این‌گونه اقدامات پیشگامانه بس معدود و پرفاصله بودند.^(۴) تملک زمین به ندرت حکم نوعی گزینه را داشته است، و اسکان و استقرار مجدد - به‌ویژه از مناطق مرکزی به پیرامونی - هر دم بیشتر با بی‌میلی و ناخشنودی اهداگران رو به رو شده، و دلیل آن هم تأثیرات زیان‌آوری بوده که بر اقشار فقیر داشته است (همچون کم شدن موقعیت‌ها یا فرصت‌های شغلی و ازدیاد زمان سفر). فرایند برطرف‌سازی مسئله اجاره زمین، اساساً بخشی از فرایند گسترده‌تر مدیریت زمین، و همراه با مشاجره‌ها و تبعات سیاسی بوده است.

با همه اینها، برخی از قهرمان‌ها و رهبرانی که تمرکز درست و مناسبی بر مقوله دگرگونی و تحول داشته‌اند، توان توافق‌هایی را که زمینه‌طیفی از ذی‌سهم‌های گوناگون و متناسب با منافع علائق آنان باشد در خود دارند، و بدین‌وسیله موجب تسهیل اقدامات و فعالیت‌های

پیرامند ۳-۷ داستان دربارۀ زمین، بسیج اجتماع محلی و گسترش شبکه بویونس آیرس، آرژانتین

پیوند با پیرامندهای

۹-۸، ۵-۴، ۳-۲، ۱۱-۷، ۱۹-۷، ۱۲-۸، ۹

«برنامه یکپارچۀ بهبودبخشی» باریوی سن خورخه در بویونس آیرس در گردهمایی‌ای برپا شده در سکونتگاه مذکور آغاز به کار کرد، که حدود ۱۵۰ نفر در آن شرکت داشتند. و این بیشترین تعداد ساکنان شرکت‌کننده در هر گونه اجلاس و نشست در سال‌های اخیر به‌شمار می‌آید. حکومت نیاز به سازمان‌دهی اجتماع محلی و ایجاد ماهیت شناخته‌شده رسمی و قانونی‌ای به‌منظور درآمیختن برنامه مذکور و تقبل روال کاری ضروری برای رسیدن به مقولۀ اجارۀ زمین در باریوی مورد بحث داشت. بنابراین، برای نخستین‌بار رأی‌گیری انتخابی در باریوی سن خورخه برگزار گردید؛ و تمام ساکنان به نامزدهای بلوک یا محله خودشان رأی دادند، و ۱۶ نفر از ساکنان به شکلی دموکراتیک انتخاب شدند تا منافع و گرایش‌های کل اجتماع محلی را بازتاب دهند. آنان یک «کمسیون محله‌ای» تشکیل دادند، که نخستین سازمان تعهدکننده و مسئول برای اولویت‌بندی نیازهای اصلی همسایگان در مورد منافع و علائق گروه‌های کمک و گروه‌های سیاسی و مذهبی خارجی (بیرونی) بوده است.

هر چند کمسیون مذکور چندان به مثابۀ نوآوری و ابتکاری از اجتماع محلی بروز و تجلی نیافت، و عمدتاً در پاسخ به تقاضایی از سوی حکومت بود، بیشتر نمایندگان و نامزدهای انتخاب شده در فعالیت‌ها و اقداماتی شرکت جستند که مورد حمایت نهادهای فعال در باریوی سن خورخه قرار داشتند. این کمسیون، به صورت‌دهی و تدوین روندی از ایجاد و برپا ساختن سازمان‌دهی اجتماعی پرداخت که طی سه سال گذشته از طریق برنامه‌های نوآورانه کوچک و مستمر و متنوع در حال پیش‌روی بود. بدین ترتیب سازمان‌دهی اجتماع محلی در باریوی سن خورخه، نه نتیجۀ فرایند پایین به بالای تحت کنترل و نظارت جمعیت بود و نه روندی از بالا به پایین و تحت کنترل کارگزاری‌های خارجی یا بیرونی، بلکه تقریباً آمیزه‌ای از هر دوی اینها بود.

اعضای کمسیون مورد بحث و کارکنانی از حکومت ایالتی یا محلی، «مؤسسۀ بین‌المللی برای محیط زیست و توسعه - امریکای لاتین» (IIED-AL) و دیگر نهادهایی که در باریوی سن خورخه کار می‌کردند، در کارگاهی یک هفته‌ای در زمینه ایجاد و پرورش محله شراکتی شرکت جستند. اداره کارگاه مذکور را کارگزاری همکاری فنی دولت آلمان (GTZ) برعهده داشت که روش‌شناسی آموزش شراکت «ZOPP» را به‌منظور شرح و بسط برنامه توسعه‌ای یکپارچه برای سکونتگاه‌های مرتبط به کار گرفته بود. در میان تعداد فراوانی از هدف‌های بلندپروازانه که برای برنامه تنظیم و در نظر گرفته شده بودند، به هدف‌هایی چون بهبودبخشی زیربنایی، خدمات پایه و محیط زیست، و به‌ویژه به انتقال مالکیت زمین از دولت به ساکنان، اولویت داده شد.

چند ماه بعد، کمسیون مذکور توسعه یافت و به تعاونی‌ای با نام نوسترا تی‌پرا («زمین ما») تبدیل شد. نام آن، نشان‌دهندۀ علت پایه‌ریزی‌اش و همچنین دغدغۀ اصلی آن بود. تعاونی یاد شده مورد پشتیبانی عظیم ساکنان قرار گرفت، چرا که ۸۵ درصد خانوارها جزو اعضای آن بودند، و بیشترشان شروع به پرداخت سهمیه‌ای حداقلی برای هزینه‌های جاری آن کردند. هم سازمان در حال ظهور اجتماع محلی و هم گروه یا تیم ما [IIED-AL]، بخش عمده کوشش‌ها و امیدهای‌شان را معطوف انتقال زمین ساختند. تأکید بر انتظام و نظم‌دهی زمین به یکی از نقاط قوت اصلی تعاون مذکور برای برانگیختن اجتماع محلی بدل گردید. لیکن در عین حال از نقاط ضعف اصلی آن نیز بود، چرا که زمان سپری شد و امیدهای رسیدن به انتقال زمین، با روال‌های بی‌پایان دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک) کمرنگ گشت و به ناامیدی گرایید.

هر چند که رسیدن به هدف‌های مورد نظر میسر نشد، لیکن تعاونی و IIED-AL، ترفیع و پیشرفت مهمی را به انجام رساندند. حکومت ایالتی، محوطه تحت اشغال باریوی سن خورخه را به برنامه‌های خانه‌سازی برای ساکنان و باشندگان کنونی تخصیص داد، که این خود خطر اخراج و تخلیه [اجاره‌نشینان] را کمابیش از میان برمی‌داشت. با همه اینها، شکست و ناکامی تکمیل رسمی انتقال مالکیت زمین موجب از بین رفتن بخش عمده‌ای از اعتماد اجتماع محلی به تعاونی مذکور شد، و بار سنگینی از درماندگی و استیصال را در میان اعضای آن بر جای نهاد.

در طی این دوره، بیشتر ساکنان کم‌کم شروع کردند به اینکه تعاونی مورد بحث را به مثابۀ نهادی برای ارجاع و بازتاب نیازها و مسائل و مشکلاتی شناختند، که امکان رسیدگی خانوارهای منفرد به آنها وجود نداشت. تعاونی در بسیاری از فعالیت‌های روزمره مشارکت جست و دخالت ورزید، که از آن جمله بودند تعمیر تلمبه یا پمپ آب، تقاضای دائمی قطع نکردن آب از کارخانه‌ای که در آن نزدیکی قرار داشت، یا تهیه و تدارک لامپ‌های لازم برای روشنایی عمومی. دیگر اقدامات پیشگامانه در پی بهبود شرایط زندگی و زیست‌محیطی بودند، مشتمل بر اقدامات گروهی برای جمع‌آوری زباله، ساخت سبدهای سیمی که خانوارها بتوانند زباله‌های‌شان را در آنها بگذارند تا کامیون‌های مخصوص زباله آنها را جمع کنند، و فشار ثابت و بی‌وقفه بر حکومت شهری منتسب به شهرداری به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه کامیون‌ها حتماً برای جمع‌آوری زباله‌ها بیایند، و تدارک دستگاه‌هایی برای نظافت جوی‌ها و آب‌روها. اینها به همراه برخی دیگر از اقدامات و فعالیت‌ها مورد حمایت IIED-AL قرار گرفت، که انجام این حمایت خود از طریق حضور روزانه در سکونتگاه و کار مستمر با همراهی اجتماعی محلی به‌منظور ترغیب مشارکت فعالانۀ اعضای آن بود.

با توجه به این امر که شبکه تأمین آبی که قرار بود تعاونی و IIED-AL نصب کنند و مستقر سازند، چنانچه با سامانۀ متداول توزیع آب به‌کار می‌افتاد، بسیار ساده‌تر و آسان‌تر به اجرا درمی‌آمد، هنگامی که شرکت آب به‌تازگی خصوصی‌شده آگواس آرژنتیناس در حال گسترش شبکه آب آشامیدنی به ناحیه‌ای در مجاورت باریوی سن خورخه بود، فشار فزاینده‌ای به شرکت مذکور برای گستردن سامانه‌اش به «باریو» وارد آمد.



در این زمینه مشخص، برخلاف بیشتر اقدامات پیشگامانه اجتماع محلی، که در آنها ساکنان به گردهمایی‌ها و جلسات «خانه باریو» [مانند «خانه محله»] دعوت و فراخوانده می‌شوند، درواقع تعاونی و IIED-AL به دیدن مردم رفتند. چنین راهبردی ناشی از این اندیشه و دیدگاه بود که چنانچه اجتماع محلی به سازمان‌دهی این اجتماع دست نیازد، سازمان‌دهی می‌بایست به اجتماع محلی دست یازد. گردهمایی‌ها و جلسه‌های آزاد در تمامی خیابان‌های محله برپا شد. در این گردهمایی‌ها، اعضای تعاونی و IIED-AL به توضیح و تشریح جنبه‌های فنی پروژه می‌پرداختند و شکل و قالبی از سازمان‌دهی را، بر پایه آموزه‌های فراهم آمده از طریق آزمایش راهبر، برای اجرا به پیشنهاد می‌گذاشتند. بسیاری از ساکنان با آمدن و حضور یافتن در این جلسات و گردهمایی‌ها، بر ترس و توداری‌شان از شرکت جستن در اقدامات اجتماع محلی فائق آمدند. هنگامی که برخی از آنان با مطرح کردن اینکه این هم می‌تواند یکی دیگر از وعده‌های سر خرمن باشد، تشکیک و دودلی و بی‌اعتمادی‌شان را راجع به پروژه بروز دادند، ما [یعنی IIED-AL] با آنچه در کیسه داشتیم [دستاوردهایی که پیش‌تر نصیب‌مان شده بود] در پی تشویق آنان برآمدیم، و از جمله اینکه: هم‌اکنون ۲۵ خانه به خدمات آب و فاضلاب دسترسی دارند، صدها لوله و مخزن فاضلاب در بانک مواد و مصالح ساختمانی ذخیره شده‌اند، گروهی از کارگران به کار گمارده شده‌اند تا شاه‌لوله یا لوله اصلی را مستقر سازند و کار بگذارند، و با سالیان سال تداوم و ثبات در سکونتگاه همه اینها نه تنها در دستاوردها بلکه در ناکامی‌ها نیز سهیم‌اند. ما هیچ قول مشخصی ندادیم. موفقیت پروژه اساساً به پیوند و ارتباط نیروهای اجتماع محلی و همکاری اینها با یکدیگر بستگی داشت.

هر چند که قطعیتی در این باره که اپراتور بتواند آب تدارک ببیند وجود نداشت، به هر حال گروهی از همسایگان تصمیم گرفتند که دست به اقدامی پیشگامانه در خیابان‌شان بزنند. در تعطیلی آخر هفته‌ای که در پی بود، سه گروه از همسایه‌ها به کار گذاشتن لوله‌ها در خیابان‌های‌شان پرداختند. از همین گروه اولیه، میل و انگیزه‌ای پا گرفت و در سراسر سکونتگاه پراکنده شد و گسترش پیدا کرد. بسیاری از خیابان‌ها می‌بایست کمک و همکاری‌شان را در کارگذاشتن لوله‌ها به بعد موکول می‌کردند، چرا که فن‌ورزان یا تکنیسین‌ها در زمان واحد نمی‌توانستند در بیش از سه خیابان به این کار بپردازند. با چنین بسیجی در اجتماع محلی، تأمین لوله‌کشی ۲۵۰ خانه طی سه ماه امکان‌پذیر گردید. می‌توان این را با آزمون یا تست راهبر مقایسه کرد، که در آن شش‌ماه زمان صرف شد تا لوله‌کشی ۲۵ خانه انجام گیرد. با توجه به اینکه آگواس آرjentinas هیچ تصمیمی نگرفت، IIED-AL به بستن قرارداد برای حفر چاه به‌منظور بیرون کشیدن آب شور از آن برای شبکه آب لوله‌کشی شده، با یکی از شرکت‌ها اقدام کرد. یک هفته بعد، هنگامی که شرکت آگواس آرjentinas تأیید کرد که یکی از انشعاب‌های گسترشی سامانه آب آشامیدنی لوله‌کشی شده به باریوی سن‌خورخه می‌رسد، این کار دیگر ضرورتی نیافت.

از ماه آوریل ۱۹۹۵ بدین سو بیشتر ساکنان باریوی سن‌خورخه، آب آشامیدنی لوله‌کشی شده در خانه‌های‌شان دارند. بسیاری از اینان شروع به بهسازی سرویس‌های بهداشتی و آشپزخانه‌های‌شان کرده‌اند، لوازم بهداشتی خریده‌اند و می‌خرند، و بر دیوارها و کف خانه‌های‌شان کاشی و موزاییک می‌زنند. پیش‌تر ده‌ها سطل دم در خانه‌ها با اطراف آنها دیده می‌شد، که اکنون دیگر خبری از آنها نیست. همچنین به‌نظر می‌رسد که مسائل و معضلات بهداشتی، بسیار بسیار کاهش یافته‌اند. به گفته پزشکان مرکز بهداشت محلی، معضلات بهداشتی ناشی از کیفیت پایین آب و ناکافی بودن آن، و نیز کم‌دردهای ناشی از حمل [سطل‌های سنگین] آب، به شدت کم شده‌اند. به گفته آموزگاران مدرسه محلی، دانش‌آموزان اکنون در شرایط بهداشتی‌تری به سر می‌برند.

دخیل شدن حکومت تازه انتخاب‌شده محلی و شرکت خصوصی آب در مرحله یا فاز آخر پروژه، موافقت‌نامه‌ای را برای تضمین حفظ و نگهداری شبکه مذکور به بار آورد. شرکت آگواس آرjentinas مسئولیت اجرا و نگهداری تعمیر سامانه مورد بحث را برعهده گرفت، درحالی که خانواده‌ها نیز ملزم به پرداخت مبلغ ثابت مشخصی به آن شدند. این نخستین تجربه و مواجهه این شرکت از کار شراکتی با اجتماع محلی کم‌درآمد، یک سازمان غیردولتی (NGO) و حکومت محلی بود. بنگاه مذکور در عین حال از ارزش‌های فناوری پیشگامانه به کار گرفته شده در باریوی سن‌خورخه آگاهی یافت و هم‌اکنون در حال به‌کارگیری همین روش‌ها در دیگر سکونتگاه‌های کم‌درآمد است.

مشارکت اجتماع محلی هم از لحاظ کیفی و هم از لحاظ کمی در طول دهه گسترده‌تر شد، که بخشی از آن در پاسخ به رویکردهای مختلف در پیش گرفته شده به‌وسیله IIED-AL و بخشی هم به خاطر مشخصه‌ها یا ویژگی‌های هر پروژه بوده است. در آغاز، هنگامی که گروه کاری در باریوی سن‌خورخه رویکردی همکاری‌محورتر داشت، مشارکت بر پایه مشاوره محدود با اجتماع محلی بود. هنگامی که طرح پیشنهادی برخی از مادران مبنی بر ساخت یک مرکز ویژه کودکان مورد تأیید و تصویب کلیسا قرار گرفت، گروه مذکور درباره نیازها و انتظاراتش مورد مشاوره قرار گرفت، و سپس دو پروژه برای انتخاب عرضه شدند.

متعاقباً، در زمان تدوین برنامه جامع درازمدت برای بهبودبخشی سکونتگاه، نمایندگان منتخب اجتماع محلی در شناخت و تشخیص مسائل و معضلات، شناسایی هدف‌های کاری و برنامه‌ریزی فعالیت‌ها و اقدامات شرکت جستند. آنان همچنین شروع به دخالت ورزیدن در مذاکرات با حکومت ایالتی و شهری، شرکت‌های خصوصی و اهداگران محلی کردند. در پروژه تأمین آب و زهکشی فاضلاب، تقریباً تمام گروه‌هایی که خاستگاه‌شان خیابان بود، در «باریو» برای تغییرات با IIED-AL به مذاکره پرداختند، که از جمله عبارت بود از اتخاذ الگوها و سیستم‌های سازمان‌دهی‌ای که انطباق بیشتر و بهتری با ترجیحات آنها، در قیاس با آنچه که کادر فنی پیشنهاد کرده بودند داشتند، و همچنین تأمین نیروی کار لازم برای اجرای پروژه.

بخش خصوصی در مناطق فقیرنشین شهر می‌شوند. دشواری‌های موجود در حل مسئله زلزله و بی‌ثباتی اجاره‌نشینی برای اقشار تهی‌دست فقط در موضوعات و مقوله‌های شراکتی خلاصه نمی‌شود؛ و این دشواری‌ها در واقع با اختیارات گسترده‌تر مدیریت شهری سروکار می‌یابند، که بر تمامی جنبه‌های زیستی اقشار فقیر تأثیر می‌گذارند (ن.ک. فصل ۵). با این حال، اینها تأثیر عمیق و شدیدی بر توانایی شراکت برای برآورده ساختن اهداف پوشش‌دهی و شمول [خدماتی و جز آن] دارند، و اقدامات پیشگامانه و مبتکرانه بهبودبخشی خدماتی گذشته، نکته‌ها و نشانه‌هایی را به دست می‌دهند تا شهرداری‌ها بتوانند در توافقی‌ها و ترتیبات شراکتی، به مسائل و معضلات موجود در اجاره‌نشینی بپردازند. به عنوان مثال:

- درک اینکه اقشار فقیر چه‌نگام دارای ایمنی بالفعل^(۵) هستند لیکن به واسطه تأخیرهای اداری، سند و قبالة‌ای ندارند؛
- تسهیل اقدام هر چه سریع‌تر در دادن حق و حقوق مستند، وقتی که موانع از میان برداشته شوند؛
- فراهم ساختن امنیت و اطمینان خاطر میان مدت (مثلاً اجازه اقامت به مدت ۱۰ سال) به منظور ایجاد نوعی زمینه پیش‌بینی برای اقشار فقیر و همین‌طور برای تأمین‌کنندگان خدمات تا بتوانند تصمیم‌هایی مناسب بگیرند؛ و
- ایجاد مراحل میان‌زمانی اجاره‌داری تا موجب اعتمادسازی شود و بگذارد دیگر گزینه‌های خدماتی نیز مد نظر قرار گیرند.

گزینه‌های خدمات

در گسترش شمول و پوشش‌دهی خدماتی به مناطق فقیرنشین، بسیاری از شهرداری‌ها شراکت‌ها را به گونه‌ای در طرفداری از اقشار فقیر و به نفع آنان در نظر می‌گیرند، و توافقی‌ها و ترتیبات بسیاری نیز به گسترش اختیارات به منظور پرداختن به نابرابری‌ها در دسترسی به خدمات تکیه می‌کنند. در موارد زیادی، تأمین آب تازه و خدمات بهداشتی و دفع ضایعات، موجب بهبود و ارتقای کیفیت زیستی مردم می‌شود. با این حال، در نظر گرفتن اینکه آیا در هر زمینه و بافتار خاص و معینی، چنین کارهایی به واقع ساده است یا نه، در زمره مسئولیت‌های وابسته به شهرداری است. به طور مشخص، ضروری است که استطاعت‌پذیری خدمات تازه، و سپس نوع (یا سطح و رده) خدماتی که قرار است فراهم آید، مد نظر قرار گیرد. ویژگی یا خصلت «خدمات یکسان برای همگان»، که معمولاً با نام و عنوان «شمول و پوشش فراگیر» از آن یاد می‌کنند، برای تمام بافتارها ویژگی مناسبی نیست، و تجربه‌های به‌دست آمده، این را هر دم بیشتر مطرح می‌سازند که «درجه‌بندی خدمات» تنها راهی است که توان دستیابی به خدمات بهتر را برای اقشار تهی‌دست فراهم می‌سازد. همان‌گونه که در فصل ۵ مورد بحث و بررسی قرار گرفت، فقدان گزینه‌های خدماتی معمولاً وجود امکان انتخاب را برای اقشار فقیر از بین می‌برد، راهبردهای زیستی را سست و خدشه‌دار می‌سازد، و بر آسیب‌پذیری فقیرترین گروه‌ها و اقشار نیز می‌افزاید.

شهرداری نیازی نخواهد داشت که فقط موضوعات سیاسی مربوط به سطوح مختلف خدمات را مد نظر قرار دهد. دیگر عوامل اجتماعی و کالبدی بر گزینه‌های خدماتی‌ای که قرار است فراهم آیند تأثیر خواهد گذاشت، و این عوامل از طریق زمینه و بافتار اولیه و برآورد فقر و محرومیت آشکار خواهند شد. در بسیاری از توافقی‌ها و ترتیبات، بهبودبخشی سریع و بلافاصله خدمات با همان استانداردهای تهیه شده برای مشتریان موجود غالباً دشوار است و با اشکال روبه‌روست، چرا که اقشار فقیر معمولاً حاشیه‌ای‌ترین زمین را اشغال می‌کنند (مثلاً دامنه‌های پُرشیب تپه‌ها یا زمین‌های نازل را) و هزینه نصب و استقرار تجهیزات زیربنایی در این گونه مناطق، گزاف و کمرشکن است.

در سطح خرد، خانوارهای ساکن در قطعات دور از دسترس واقع در منطقه‌ای فقیرنشین (که غالباً در اشغال فقیرترین خانوارهاست) چه‌بسا مجبور شوند بالاترین هزینه‌های اتصال و انشعاب را بپردازند (به عنوان مثال، فاصله‌ها احتمالاً بیشترند)، و در بسیاری از موارد هزینه‌های خدمات شبکه‌بندی شده، در حد استطاعت و بضاعت نیست. می‌بایست ترتیبات شراکت آن قدری انعطاف‌پذیر باشند که بتوانند نیازهای خانوارهای آسیب‌پذیرتر را پاسخ گویند. همچنین، خانوارهای موجود در اجتماع شهری عموماً توان‌ها و ظرفیت‌های گوناگونی را به نمایش خواهند گذاشت، و این خود در زمان‌های مختلف، متفاوت خواهد بود. برخی بسیار فقیر خواهند بود، و به دفعات مختلف بسیار مفلس و

مستمند؛ برخی درآمد بخور و نمیری به راه خواهند انداخت؛ و برخی نیز در نزدیکی خط فقر معلق‌اند. این گروه‌های بس ناهمگون عموماً خواهان دگرگونی و تنوع‌پذیری و نیز انعطاف بسیار جدی و عمده‌ای هستند، شامل سطوح و رده‌های مختلف خدمات و توانایی تغییر نوع خدمتی که خریداری می‌کنند.

یکی از مشخصه‌های اولیهٔ اجتماع‌های محلی فقیر شهری، سطح اتکا و همبستگی متقابل است. برخی از خانوارها (و نه فقط اجاره‌نشینان) کاملاً متکی به دیگر خانوارهای فقیری هستند که می‌توانند به مثابهٔ تأمین‌کنندهٔ برخی خدمات عمل کنند (همچون تأمین آب، توالت و / یا برق) (ن.ک. پیرابند ۵-۷). در عین حال که چنین رابطه‌ای می‌تواند استثمارگرانه باشد، و اغلب هم هست، معمولاً یکی از الزامات انعطاف‌پذیری را نیز فراهم می‌سازد. عرضهٔ انشعاب‌ها و اتصالات آب و فاضلاب به خانوارهای اجتماع محلی، سامانه‌های برقرار شدهٔ غیررسمی را از اساس دگرگون خواهد ساخت و نقاط قوت و وضعی نیز به همراه خواهد داشت. در حالی که بسیاری از صاحبخانه‌ها یا سرپرستان خانوار فایده و بهره‌مندی فوق‌العاده‌ای نصیب‌شان خواهد شد، دیگر تأثیرات پیچیده‌تر هم چه‌بسا حاصل آیند. به عنوان مثال:

- صاحبخانه-تأمین‌کننده‌هایی که استطاعت مالی اتصالات یا انشعاب‌ها را دارند، هزینهٔ آن را به خریداران منتقل می‌کنند؛ یعنی به همسایگان فقیرترشان، که کمترین استطاعت را بدین منظور دارند؛
 - خریداران مسلماً پرداخت بیشتر را ترجیح نمی‌دهند و آن را برنمی‌گزینند و بدین ترتیب فروشنده توان مالی برقراری انشعاب و قیمت‌گذاری را ندارد - و آن نوع خدمات باز هم کمتر مقرون به صرفه می‌شود؛
 - فقیرترین خانوارها برای انشعاب، پول جمع می‌کنند (زیر بار قرض از همسایه‌هایی که وضع مالی بهتری دارند، می‌روند)؛ یا
 - مالکان، هزینه‌های انشعاب را در قالب افزایش اجاره، به گردن مستأجران می‌اندازند. این خود عموماً مسائل و مشکلات را برای فقیرترین مستأجران وخیم‌تر و شدیدتر می‌کند و چرخه‌ای از بیرون کردن‌ها و افزایش اجاره‌ها را به وجود می‌آورد.
- روند تصمیم‌گیری می‌بایست این تضمین را به‌وجود آورد که تمام ساکنان توان بیان ترجیحات‌شان را دارند. اغلب اوقات، مشاوره محدود به همانی است که فقیرترین اقشار به آن وابسته‌اند.

□ فناوری‌های مناسب

استفاده از فناوری‌های مناسب (همچون سامانه‌های دارای استفادهٔ مشترک یا زهکشی بهداشتی درجا) راه عملی و مناسبی را برای ارتقا و بهبودبخشی خدمات در مناطق فقیرنشین به‌وجود آورده است. با وجود پاره‌ای مقاومت‌ها، معدود شهرداری‌هایی به همراه اپراتورهای خصوصی هم‌اکنون دریافته‌اند که چنانچه قرار است ترتیبات شراکتی‌ای بیافرینند که نیازهای اقشار فقیر را برآورده سازند، در عین حال می‌بایست به تجارب پیشین با فناوری‌های جایگزین تکیه کنند و به گذار و کندن از رده‌های بالای خدمات برتر مورد پسندشان دست زنند. آنها دارند تشخیص می‌دهند که ضروری است به سوی راه‌حل‌های برخاسته از در دسترس بودن منابع و ظرفیت و توان بومی، و مناسب با اوضاع و شرایط کالبدی روی آورند. بحث فنی فراتر از گسترهٔ کتاب مرجع پیش روست، لیکن شهرداری‌ها ترغیب شده‌اند تا به پژوهش و واکاوی فناوری‌های مناسب ایجاد شده در بافتارهای خاص خودشان دست زنند و در جست‌وجوی پشتیبانی از سوی سازمان‌هایی برآیند که بر راه‌حل‌های هوادار اقشار فقیر، از طریق فناوری‌های جایگزین مناسب، متمرکز شده‌اند.^(۶)

طرح‌های شبکه مشترک برای خدمات آب و فاضلاب، به‌عنوان نمونه، طی دهه ۱۹۸۰ در برزیل جایگاهی پیشگامانه داشتند. اینها مشتمل‌اند بر مسیربندی شبکه‌های آب و فاضلاب در طول حیات‌ها و سطوح بستر خیابان‌ها، به جای استقرار آنها در زیر خیابان‌ها و از میان آنها. چیزی که به طرزی ثمربخش و کارآمد رخ می‌نماید این است که به جای دادن اتصال یا انشعاب خط اصلی به هر یک خانه، درواقع هر بلوک / از خانه‌ها دارای اتصال یا انشعاب واحد به خط اصلی می‌شود (به گونه‌ای که گویی بلوک یاد شده، ساختمانی آپارتمانی



پیرا بند ۴-۷ نمونه شاخص‌های سنجش عملکرد

خدمات آب و فاضلاب - نظارت عملکردی

شاخص‌های نمونه	معیار
• آب تأمین شده به ازای فرد در روز / از طریق نسبت درصد جمعیت خدمات‌رسانی شده / فاضلاب جمع‌آوری شده در هر روز / نسبت درصد فاضلاب تصفیه شده	کمیت خدماتی
• کیفیت آب خام / تغییرات موسمی یا فصلی / امکانات آزمایشگاهی موجود / بار آلودگی / بسامد نمونه‌گیری	کیفیت خدماتی
• کیفیت و کمیت آب تهیه شده / پاسخگویی به شکایت یا اعتراض / زمان برای برطرف کردن نارضایتی و شکایت / کیفیت مجموعه خدمات فراهم آمده.	رضایت مشتری
• کمبودها یا تلفات آب / ظرفیت تصفیه موجود در برابر ظرفیت مورد نیاز	کارآمدی عملیاتی
• هزینه‌ها به ازای واحد آب تأمین شده یا جمع شده / نسبت کارکنان به درآمد یا عایدی / هزینه خدمات به ازای هر مشتری خدمات‌رسانی شده / نسبت قرض به موجودی (دارایی‌ها)	عملکرد مالی
• پرسنل به ازای کمیت / حجم آب تأمین شده / کارکنان تعلیم‌دیده فنی به ازای طول لوله یا مشتریان خدمات‌رسانی شده	نیروی کار
• کاربرد شیمیایی به ازای واحد آب تأمین شده / درصد هم‌سویی و مطابقت با لازمه‌های زیست‌محیطی	کنترل‌های زیست‌محیطی
• اتصالات یا انشعاب‌های جدید در برابر اتصالات یا انشعاب‌های مورد نیاز	شاخص‌های توسعه

منبع: سامانه رتبه‌بندی زیست‌محیطی خدمات شهری، www.teriing.org/users

جمع‌آوری ضایعات جامد* - نظارت عملکردی

شاخص	معیار
• وجود آشغال / ضایعات زیرزمینی یا پنهان / وجود ضایعات یا تفاله و آشغال در راه‌ها و ناودانی‌ها	نظافت خدمات
• نظم و بسامد در خدمات جمع‌آوری	دورریز صحیح و سالم
• نظافت اطراف و پاک کردن محفظه‌های عمومی، و نظایر اینها	رضایت مشتری
• مقدار یا کمیت ضایعات تحویلی به زمین یا محوطه رسمی / دفن زیرزمینی یا پنهان	بازده کارگر
• تلقی و بینش / تمایل به پرداخت / تمایل به پی‌گیری الزام‌ها و مقتضیات جمع‌آوری	بازده وسیله نقلیه
• تعداد کارگران / ضایعات جمع‌آوری شده به ازای هر کارگر در هر وعده کاری یا شیفت / گریز از کار	دستاوردهای بازیافت
• تعداد وسایل نقلیه در حال خدمت‌رسانی / مقدار یا کمیت ضایعات جمع‌آوری شده به ازای هر وعده کاری یا شیفت و به‌ازای وسیله نقلیه در هر روز / خوابیده بودن یا از کارافتادگی وسیله نقلیه	کنترل‌های زیست‌محیطی
• انواع / کمیت یا مقدار مواد فرعی بازیافت شده	کنترل‌های بهداشت و سلامت
• بیرون‌فرست اکروز / مخزن گنداب / کنترل زباله از وسایل نقلیه / شست‌وشوی وسیله نقلیه	تمرین‌های نیروی کار
• استفاده از دستکش / ماسک‌های تنفسی / لباس‌های متحدالشکل	جداسازی ضایعات خطرناک
• ابزارهای دورریز ضایعات / بازرسی‌های پزشکی / واکسیناسیون	مصرف سوخت
• اندازه یا میزان بارگذاری / اوضاع و شرایط وسیله نقلیه / تصادف‌ها / پوشش‌دهی تصادف	اطمینان‌پذیری
• دستمزدهای پرداختی / اضافه‌کاری پرداختی / مخارج پزشکی / سهمیه یا اجازه تعطیلی / گسست‌ها یا تنفس‌های کاری / روال کاری برای استخدام کردن یا پایان دادن به کار	ارتباطات
• امتناع از جمع‌آوری ضایعات خطرناک / فراهم ساختن جمع‌آوری ویژه	امور مالی
• ثبت‌های سوخت مصرفی / حفاظت و نگهداری / دلیل و توجیه راه و روش	
• فرسودگی یا از کارافتادگی وسیله‌های نقلیه / تعداد تصادف‌ها / اعتصاب‌های کارگری / از کارگریزی	
• اظهار یا اطلاع از معضلات خدماتی / دسترسی‌پذیری رادیویی / سهولت استقرار	
• پرداخت مایملک حکومت، درآمد، مالیات بر ارزش افزوده، مالیات‌های گروهی / پرداخت منظم دستمزدها و سودهای منصفانه به کارگران	

* سنجش‌ها یا اندازه‌گیری‌های مشابه برای عملکردهای دفن زباله نیز موجود است.

است که در جانب آن استقرار یافته است). این رویکرد به دلایل متعددی، هزینه گسترش شبکه را بسیار کاهش می‌دهد. نخست آنکه بدین ترتیب نوعی صرفه‌جویی در طول شبکه مورد نیاز برای خدمات‌رسانی به تعداد خانه‌های معینی به‌وجود می‌آید، چرا که دیگر نیازی به کشیدن لوله از وسط خیابان به هر یک از خانه‌ها نیست. دوم آنکه از قطر لوله مورد نیاز هم کاسته می‌شود. سوم، لوله‌ها را می‌توان در عمق کمتری از زمین دفن کرد، زیرا نیازی به حفاظت در برابر وزن سنگین وسایل نقلیه عبوری وجود ندارد.

پاره‌ای از نمونه‌ها، به انواع گزینه‌های خدماتی پیش‌بینی‌شده در خدمات گوناگون اشاره دارند:

- استفاده از شبکه‌های آب و فاضلاب به صورت مشترک در ال‌آلتو موجب کاهش هزینه‌های سامانه شد و توانایی برآورده ساختن هدف‌های گسترش را به اپراتور داد. به‌منظور کاهش طول و قطر و عمق شبکه مورد نیاز، راه‌حلی مهندسی از طریق مسیریابی لوله‌های توزیع در سطوح بستر خیابان‌ها و راه‌ها و حیاط‌ها در پیش گرفته شد (ن.ک. پیرابند ۶-۷)

- در لیما، اپراتور بخش خصوصی با تهیه آب غیرلوله‌کشی حجمی و گالنی از طریق تانکرهای آب تحویلی به مخزن‌های ساخته شده بدین منظور بر دامنه تپه‌ای پرشیب، به نوعی موجب تسهیل سامانه تأمین آب به مناطق پیراشهری شد. در برنامه پیشگامانه آب پاکیزه، رفتار با رانندگان تانکر که جزو بخش غیررسمی موجود (و آمیخته به سوءاستفاده) هستند، به مثابه نوعی دارایی بود - دارایی‌ای که می‌بایست در شراکت درآمدزدا و سامان‌دهی شود. نه به گونه‌ای که برکنار گردد و آسیب‌رسان خدمات تلقی شود (ن.ک. پیرابند ۸-۶)

- در برنامه پیشگام ضایعات جامد موسوم به بیلی هاتینگ^۱ در افریقای جنوبی، شبکه‌ای از کارآفرینان کوچک‌مقیاس که با تراکتور / تریلر کار می‌کنند، خدمات جمع‌آوری ضایعات را در بسیاری از مناطق کم‌درآمد شهری تأمین کرده است (ن.ک. پیرابند ۹-۶).

ترفع و ارتقای گزینه‌های خدماتی، جنبه‌ای حیاتی از تمرکز بر محتوای چارچوب شراکت در زمینه رسیدگی به اقشار فقیر به‌شمار می‌آید. اصطلاح «گزینه خدماتی» و «سطوح یا رده‌های خدماتی» به مفهوم تصمیم‌گیری تأمین‌کننده خدمات است. اگر قرار است که شراکت عمومی-خصوصی بر منفعت‌رسانی به اقشار فقیر متمرکز شود، می‌بایست مفهوم آن نیز مردم را هدف گیرد و نه خود خدمات را، و مقصد در این میان می‌بایست فراهم‌سازی گزینه‌های مختلف خدمات به منظور برآورده ساختن نیازهای خدماتی باشد.

کیفیت خدمات

معمولاً خدمات‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها در شهرهای فقیرنشین، با هجوم مسائل و معضلاتی همراه است. چه اقشار فقیر و چه غیرفقیر هر دو به خدماتی ناکافی دسترسی دارند، که می‌تواند کم‌یاب و دشواریاب، نامنظم، اعتمادناشدنی، نامعقول و نارسا باشد. در مورد ضایعات جامد، خدمات فاقد کیفیت مناسب ممکن است دربرگیرنده ریختن و پراکندن زباله در خیابان‌ها و تخلیه در گوشه و کنار محله‌ها یا اطراف نقاط جمع‌آوری منطقه‌ای باشد. در مورد آب، خدمات دارای کیفیت نازل به معنای موجود نبودن آب آشامیدنی است، و اینکه خدمات فاقد مرغوبیت است، نادر و گاه و بیگاهی است یا پیش‌بینی‌شدنی نیست، یا اینکه تخریب و رو به زوال نهادن زیرساخت‌ها منجر به فقدان یا از دست دادن حجم عظیم آب می‌شود. از لحاظ بهداشتی، کیفیت نازل و نامناسب خدمات می‌تواند شامل این باشد که شاخابه تصفیه نشده به رودخانه‌ها و نهرها بازخورد کند، یا سطوح پایین جمع‌آوری منجر به سرریز کردن انباره‌های فاضلاب یا دیگر کارها و عملکردهای غیربهداشتی شود.

بدین ترتیب، از جمله هدف‌های کالبدی شهرداری‌ها، بهبود و ارتقای کیفیت و اطمینان‌پذیری خدمات است، و چارچوب شراکتی

1. Billy Hattingh



پیرایند ۵-۷ اتکای متقابل اجتماع محلی وین تیان، لائوس^۱

برآوردی مشارکتی از فقر و محرومیت^۲ (PPA) در وین تیان، پایتخت جمهوری دموکراتیک خلق لائوس، انجام گرفت که با موفقیت به واکاوی و تفکیک مسائل و مشکلات و همچنین مشخصه‌های فقر و محرومیت پرداخت و راه‌های گوناگونی را که اقشار فقیر شهری در وین تیان با فقر و تنگدستی‌شان مواجه شده‌اند تشریح کرد. هدف از این اطلاعات عبارت بود از درک بهتر اینکه چگونه می‌توان به تدوین و تنظیم اجزا و مؤلفه‌های متمرکز فقر در برنامه خدمات شهری، که بودجه آن را اهداگران تأمین کرده‌اند، دست زد. آنچه که در ادامه درج می‌گردد، تصویری را از نوع اطلاعاتی که رویکردها را به خدمات‌رسانی به نفع اقشار فقیر تعیین می‌کنند، به دست می‌دهد. احتمالاً بدون وجود چنین درکی، راه‌حل‌های بس گوناگونی شکل می‌گرفت و به‌وجود می‌آمد.

یکی از ویژگی‌های چیره و غالب مناطق شهری دچار کمبود خدمات در وین تیان - که بسیاری از اقشار فقیر در آنجا گرد آمده و سکنا گزیده‌اند - آن است که محله‌های مذکور ناهمگون و نامتجانس‌اند. این بدان معناست که اجتماع‌های محلی در این مناطق متشکل از خانوارهایی با درآمدها و سطوح زیستی متفاوت‌اند و مستمندترین و آسیب‌پذیرترین خانوارها در جوار خانوارهایی زندگی می‌کنند که شرایط زندگی‌شان مطمئن‌تر و خاطرجمع‌تر است. این خود دربردارنده تعدادی تلویحات و مفاهیم ضمنی است. نخست آنکه اقشار فقیر نه تنها درآمدهای گوناگون بلکه تجربه‌ها یا مواجهه‌های بسیار متفاوتی نیز راجع به فقر و تنگدستی و محرومیت دارند. بدین ترتیب، جای تعجب هم نیست که آنان ترجیحات و اولویت‌بندی‌های بس متفاوتی دارند. اقشار فقیری که وضع زندگی‌شان نسبتاً بهتر است، ترجیح‌شان مسکن و خدمات و تأسیسات زیربنایی برای بهبود کیفیت زندگی است، در حالی که اقشار خیلی فقیر نیازهای بنیادی‌تری همچون غذا و زمین و شغل را ترجیح می‌دهند. در هدف و مقصدی چون بهبودبخشی تأسیسات زیربنایی و خدمات ناشی از تقاضا، این بدان معناست که در هر اجتماع محلی تقاضاهای بسیار متفاوتی وجود دارند و به همین ترتیب، میزان استطاعت و توان مالی و تمایل به پرداخت^۳ (WTP) نیز بس مختلف و متفاوت است. اقشار مفلس و مستمند و اقشار بسیار فقیر دغدغه‌شان همانا بقا و ادامه زندگی است و بهبودبخشی خدمات در اولویت‌بندی‌های‌شان جایی ندارد. گروه دیگری که می‌توان آنها را «نیمه‌فقیر» نامید، برخی خدمات معین را ترجیح می‌دهند و چه‌بسا توانایی پرداخت برای بهبودبخشی‌های حداقلی و مختصر را داشته باشند. با این همه، تحلیل درآمد و مخارج نشان می‌دهد که گروه‌های فقیر دارای وضع معیشت بهتر می‌توانند بخش عمده درآمدشان را صرف هزینه‌های جاری (و هزینه‌های سرمایه‌ای^۴) کنند که با سطوح مختلف بهبودی خدمات همراه است. آشکار است که برخی از خانوارهایی که وضع معیشتی بهتری دارند، هم‌اکنون بین ۶ تا ۱۲ درصد برای خدمات پرداخت می‌کنند. بدین ترتیب، این نیز آشکار است که تعداد عظیمی از خانوارها که در مناطق دچار کمبود خدمات در وین تیان زندگی می‌کنند، می‌توانند از مداخله‌های پروژه که توان دسترسی به سطوح بهتر خدماتی را می‌دهد، بهره‌مند شوند و به ازای آن پول بپردازند.

البته به هر حال این ناهمگونی همچنین موجب شده است که اتکای تعداد زیادی از خانوارها، به دیگر اعضای اجتماع محلی باشد. آن‌گاه که خانوارهای بسیار فقیر دچار شوک‌ها و ضربه‌های خارجی (بیرونی)، همچون آتش‌سوزی و بیماری و کاستی‌های مختلف‌اند، معمولاً همسایگانی که وضع بهتری دارند، منابع پشتیبانی را برای اینان مهیا می‌سازند. اقشار بسیار فقیر برای غذا و خدمات، به آنهایی که وضع بهتری دارند تکیه می‌کنند. خاستگاه بیشتر آب‌های دریافتی و مصرفی، منابع عمومی و مشترک نیست بلکه از طریق شلنگ‌های متصل به شبکه‌های همین خانوارهایی است که وضع زندگی اندک بهتری دارند. عده زیادی برق مصرفی‌شان را از طریق وصل سیم و گرفتن اتصال از همسایه‌ها به دست می‌آورند. به علاوه، این گونه به‌نظر می‌رسد که شمار عمده‌ای به امکانات و تأسیسات بهداشتی (توالت) همسایگان‌شان متکی‌اند؛ حال این امکان هر چه باشد، فرقی نمی‌کند. تأمین خدمات به‌وسیله فراهم‌کنندگان کم‌درآمد خصوصی، که نقشی ثمربخش و کارآمد در بازار به‌وجود آورده‌اند، تا بدین حد و دامنه است. در عین حال که این رویکرد کاری پرمنفعت و سودآوری است، چنین وابستگی‌هایی می‌توانند در مواقع بحرانی، برای اقشار بسیار فقیر، به نوعی بنده‌نوازی تبدیل شود.

با همه اینها، چنین بنده‌نوازی‌ها و ملاطفت‌هایی چهره دیگری هم دارد، به گونه‌ای که دیده شده است خانوارهای دارای وضع بهتر، به نوعی خانوارهای بسیار فقیر را مورد بهره‌کشی یا استثمار قرار می‌دهند و از تأمین خدمات به‌عنوان منبع درآمدی برای خودشان استفاده می‌کنند. آنان درواقع دارند از سرمایه‌گذاری‌شان در انشعاب‌های کنتوردار، بدین شکل سود می‌برند که به مثابه تأمین‌کنندگان غیررسمی آب و برق و فراهم‌سازندگان امکانات بهداشتی عمل می‌کنند. برخی از خانوارهای مذکور در مواقع بحرانی به فقیرترین خانوارها قرض‌هایی با بهره‌های زیاد می‌دهند، و این چنان منبع تأمین مالی مطلوب و خوشایندی است که فقیرترین اقشار از این طریق حتی به فلاکت بیشتری هم دچار می‌شوند.

اتکای متقابل خانوارهای خیلی فقیر و آنهایی که وضع‌شان بهتر است، بدین معناست که به احتمال بسیار زیاد تغییر در سطوح و رده‌های خدماتی و سازوکارهای بازیابی سرمایه، بر زندگی کسانی که فعلاً به هیچ خدماتی دسترسی ندارند، تأثیر خواهد گذاشت. مداخله در شرایط زیستی خانوارهایی که وضع بهتری دارند، نمی‌تواند بدون تأثیرگذاری بر دیگر خانوارهای آسیب‌پذیر صورت گیرد، به‌ویژه چنانچه قرار بر بازیابی هزینه هم باشد. در چنین موقعیتی، آنانی که درباره بهبودبخشی سطح خانوار تصمیم‌گیری می‌کنند، لزوماً همان‌هایی نیستند که با تأثیرات مواجه می‌شوند یا هزینه‌ها را متحمل می‌شوند. به عنوان نمونه، بسیار معمول است که صاحبخانه‌ها هزینه‌هایی را که به بار می‌آیند، از طریق اضافه کردن مبلغ اجاره، به مستأجران‌شان منتقل کنند. بدین ترتیب، این هم بسیار محتمل است که آن دسته از خانوارهای دارای انشعاب و امکانات هر گاه فرصت و موقعیت ارتقای خدمات پیش آید، این هزینه‌ها را به «مستأجران یا مستأجران خدماتی»‌شان منتقل می‌کنند. این خود موجب افزایش ناامنی برای مستأجران فقیرتر می‌شود و آنها را ناگزیر از نقل مکان می‌سازد. در مداخله‌های پروژه، این شناخت و تشخیص باید وجود داشته باشد که اقشار خیلی فقیر درواقع ذی‌سهم‌های اصلی در ارتقا و بهبودی خدمات برای کسانی که وضع بهتری دارند به‌شمار می‌آیند، و اینکه بهبودبخشی‌ها چه‌بسا موجب ایجاد بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری در اقشار فقیرتر گردند.

همچنین از مصاحبه‌های انجام شده با خانوارهای تک‌نفره، روشن می‌شود که سناریوی دیگری نیز در کار است. در برخی از موارد تأمین‌کنندگان خدمات، به مانند برخی از صاحبخانه‌ها، خودشان هم نسبتاً فقیرند، و به همان درآمدی که به دست می‌آورند به عنوان مکملی بر درآمدشان از دیگر منابع می‌نگرند. برخی از خانوارها، همچون آنهایی که سرپرست‌شان زن است، چه‌بسا انشعاب آب خانه‌های‌شان به زمانی بازمی‌گردد که بدین حد آسیب‌پذیر نبوند، درواقع فروختن آب برای آنها چنان راهبردی تطبیقی است. در مواردی از این دست، فراهم ساختن جایگزین‌های ممکن برای مشتریان آنان، مسلماً می‌تواند بر سازوکارهایی که آنان برای ماندگاری و بقا در پیش گرفته‌اند، تأثیر منفی بگذارد.

با توجه به ساختار مستقل اجتماع‌های محلی از این قبیل، محتمل است که دگرگونی در تأمین خدمات یک گروه، دارای تأثیرات خاصی بر دیگر گروه‌ها و اقشار فقیر باشد. البته تمام اینها ممکن است مثبت نباشند. بدین ترتیب، آنچه اساسی می‌نماید این است که در تدوین مداخلاتی در سطح و مقیاس خرد، به محله‌ها به عنوان دسته‌بندی‌ای به هم پیوسته نگریسته و پرداخته شود، و چنان سامانه‌ای متصل برای تأمین خدمات محله‌ای در نظر آید. راه‌حل‌های خدمات‌رسانی می‌بایست به‌گونه‌ای شکل گیرند و به‌وجود آیند که دسته‌بندی‌ها و گروه‌های محله‌ای را چنان دسته‌بندی یکپارچه‌ای از خانوارهای فقیرتر و آنهایی که وضع بهتری دارند بنگرند. با توجه به اینکه چنین فرآیندهایی مبتنی بر نیاز و تقاضا خواهند بود، این به معنای ایجاد اطمینان در این باره است که سازوکارهای ارائه شده، موجب می‌شوند که فقیرترین اقشار نیز در نظر آیند. چنین رویکرد همه‌جانبه و کل‌گرایانه‌ای این تضمین را به‌وجود خواهد آورد که فواید و منفعته‌ها به بیشترین حد برسند و تأثیرات منفی نیز مورد توجه و رسیدگی قرار گیرند.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰b

می‌بایست دامنه و درونمایه این بهبودبخشی را تشریح کند. تصمیم‌گیری درباره کیفیت خدمات همراهی تنگاتنگ و نزدیکی با سطوح و رده‌ها و همچنین پوشش‌دهی خدمات دارد. در نخستین گام، شهرداری‌ها نیاز خواهند داشت که به حل کمیّت، کیفیت، بسامد و تکرار، اطمینان‌پذیری و جز اینها در خدمات - از لحاظ میزان هزینه‌ای که دربر دارند- بپردازند، که این خود موجب برآورده ساختن اهداف کسبانی که پول یا سرمایه‌شان را به میان کشیده‌اند خواهد بود.

با همه اینها، در زمینه خدمات‌رسانی به اقشار فقیر، ضروری خواهد بود که برخی از استانداردهای خدماتی، با توجه و در نظرگیری خدمات مورد نیاز و تقاضا شده - و نه سطح و رده‌ای از پیش تعیین شده- تعریف شوند. مراحل آغازین تکوین و ایجاد راهبردی خدماتی، بدین ترتیب دربردارنده تعیین استانداردهایی است که برای اقشار و گروه‌های مختلف، مناسب‌اند. در برخی از موارد، این شکلی کلی و جهانی خواهد داشت (مثلاً کیفیت آب آشامیدنی)، لیکن در دیگر موارد، اقشار فقیر چه‌بسا استاندارد خدماتی‌ای متفاوت از اقشار غیرفقیر را برگزینند و ترجیح دهند (مثلاً جمع‌آوری زباله به دفعات، تخلیه فاضلاب مشترک یا زهکشی درجا)، و دامنه استانداردهای خدماتی حداقل (و گزینه‌های بالقوه) می‌بایست در آغاز کار به روشنی تعریف شوند.

ایجاد و تکوین دامنه و مضمون چارچوب شراکتی، آن‌گاه نیازمند تعریف این هدف‌ها و مقاصد خدماتی مشخص است. معمولاً از طریق تعریف استانداردهای اجرایی که مبنایی را برای تعیین پذیرفتنی بودن خدمات فراهم آمده یا وظایف انجام شده به‌وجود می‌آورند، می‌توان بدین امر دست یافت. بسته به اهداف مورد نظر، استانداردهایی که قرار است تعریف شوند، می‌توانند شامل بسامد یا تکرار، کمیّت، کارایی و پرباری، کیفیت و اطمینان‌پذیری، و همچنین هزینه‌های مورد انتظار باشند. بسیاری از استانداردهای اجرایی و عملکردی مورد انتظار از اپراتور مشخصاً با یکی از هنجارها (ملی یا بین‌المللی) و یا یکی از هدف‌ها و مقاصد همخوانی خواهند داشت، لیکن استانداردهای اجرایی، در عمل مشخصاً وسیله و ابزاری هستند که شهرداری از طریق آن می‌تواند برآورد کند که مثلاً آیا ضایعات جمع‌آوری گشته‌اند و با فواصل زمانی معین منتقل شده‌اند، آیا به شکلی زمان‌مند به شکایت‌ها رسیدگی شده است، آیا آب آشامیدنی دارای کیفیت و دسترسی‌پذیری مطلوب و پذیرفتنی‌ای دارد، و یا اینکه آیا سطح آب نامعلوم یا هدررفتگی در حدی معقول و پذیرفتنی قرار دارد یا نه.

مصرف‌کنندگان و شهرداری‌ها می‌بایست سطوح خدماتی را که برای‌شان در بخش‌های مختلف اهمیت دارد، تعیین کنند. به عنوان نقطه شروع تجزیه و تحلیل، می‌توان به کوشش‌های بین‌المللی در دست انجام برای تدوین شاخص‌های مشترک عملکردی برای خدمات شهری اشاره کرد. اینها در عین حال می‌تواند فهرست یادآوری^۱ مفیدی را برای هر کوشش مشخص شهرداری به‌منظور تعیین هدف‌های عملکردی مهم از منظر بومی، فراهم آورند. در تصویر و چشم‌اندازی گسترده‌تر، امید است که چنین معیارهای درست و منسجمی بتوانند برای مقایسه عملکرد کل مکان‌ها یا نقاط مختلف و همچنین تأمین‌کنندگان خدمات، با افزایش فشار بر متصدیان یا اپراتورها با هدف عملکرد هر چه بهتر و مثبت‌تر، به کار آیند.

هدف از نظارت بر عملکرد اجرایی همانا برسنجیدن عملکرد خدمات بر مبنایی مستمر و مداوم است تا موجب ترغیب استفاده کارآمد از منابع موجود شود. هدف‌ها و معیارهای عملکردی می‌توانند بسته به حوزه یا دامنه توافقی و ترتیبات نهایی به گونه متفاوتی تبیین گردند. برخی از نمونه‌های اینها، با توجه به - و مرتبط با - انواع گوناگون قرار داد، در فصل ۸ نشان داده شده‌اند. به طور کلی و به هر حال با در نظر داشتن بهترین عملکرد ممکن، توصیه می‌شود که نظارت عملکردی، بایسته است بر تعیین این نکته متمرکز شود که آیا پیامدها و نتایج / هدف‌ها برآورد شده‌اند یا نشده‌اند؛ نه اینکه با از پیش شرح دادن روش‌هایی که متصدیان باید بدین‌منظور به کار گیرند، به نحوی مقید و محدود گردند.

1. checklist



پیرایند ۶-۷ ارتقای استطاعت پرداخت به ازای خدمات

ال آلتو، بولیوی

پیوند با پیرایند ۲۰-۶

حکومت بولیوی در سال ۱۹۹۷، به عنوان بخشی از راهبرد آن برای تأمین آب با کیفیت بالا و انشعاب‌ها یا اتصالات لوله‌کشی فاضلاب برای تمامی خانوارهای ساکن در مناطق فقیر پیراشهری، امتیازی ۳۰ ساله برای اجرای خدمات در مناطق کلان‌شهری لایاز-ال آلتو^۱ به کنسرسیون موسوم به آگواس دل ایل‌لیمانی^۲ به سرپرستی لیونز د ژو^۳ اعطا کرد. از هدف‌های عمده قرارداد ائتلافی مذکور، عبارت بود از بهبود دسترسی به خدمات آب و فاضلاب در ال آلتو (ن.ک. پیرایند ۲۰-۶)، که حدود ۶۰ درصد جمعیت آن زیر خط فقر زندگی می‌کند، و حدود ۴۰ درصد جمعیت نیز زیر خط فقر شدید به سر می‌برند. هدف‌های گسترش بلندپروازانه برای چهار سال نخست امتیاز مذکور در ال آلتو، مشتمل بود بر رسیدن به پوشش‌دهی ۱۰۰ درصد برای آب، و ایجاد ۳۸,۰۰۰ انشعاب جدید لوله فاضلاب.

فقر بسیار شدید در ال آلتو موضوعات مشخصی را در زمینه استطاعت یا توان مالی مردم برای پرداخت به ازای خدمات جدید آب و فاضلاب پیش کشید. میانگین درآمد ماهیانه خانوار ۱۲۲ دلار آمریکاست (معادل ۰/۸۰ دلار سرانه در هر روز)، در حالی که در مقام مقایسه، هزینه‌های انشعاب ۲۲۹ دلار آمریکا برای هر اتصال یا انشعاب معمول آب و ۲۷۶ دلار آمریکا برای هر انشعاب یا اتصال متداول فاضلاب است. همین امر موجب شکل‌گیری پژوهشی در مورد راه‌های کاهش هزینه خدمات برای این خانوارهای کم‌درآمد شد، که حاصل آن شکل‌گیری پروژه راهبر ال آلتو بود (نیز ن.ک. پیرایند ۲۰-۶). در پروژه راهبر ال آلتو (EAPP) تعدادی مؤلفه پیشگامانه و نوآورانه در هم آمیختند. به منظور کاهش هزینه تأمین انشعاب‌های خدماتی، طرح‌های شبکه با مالکیت مشترک اختیار گردیدند و به وسیله نیروی کار اجتماع محلی ساخته شدند. به منظور حداکثرسازی فواید این اتصال‌ها و انشعاب‌های جدید، آموزش‌های بهداشتی و امکانات خرده‌اعتباری با هدف پشتیبانی از خانوارها، و ساخت دستشویی و حمام (سرویس‌های بهداشتی) و دیگر تجهیزات مرتبط در خانه‌های خودشان، فراهم آمد.

براساس آموزه‌های فنی فراگرفته شده طی دو دهه گذشته در برزیل، سامانه شبکه دارای کاربرد مشترک موجب فراهم آمدن انشعاب‌ها و ارتباطات خانه‌های مسکونی از طریق شبکه‌های رده دومی و سومی، با هدف کاهش زمان و هزینه تجهیزات مذکور شد. هم لوله‌کشی‌های آب و هم لوله‌کشی‌های فاضلاب در زیر روکش یا سطح پستی یا جلویی قطعه زمین‌های خانوارها، و نه به شکل تعبیه در راه‌ها یا کوچه و خیابان، برنامه‌ریزی و ساخته شده است - آن هم همیشه در نقاطی که دسترسی‌شان کاملاً مستقیم باشد و بتوان طول لوله‌کشی‌ها را کاهش داد. با به حداقل رساندن طول لوله به کار رفته، اندازه‌های معین و مشخص شده لوله‌ها و نیز تعیین عمق کار گذاشتن آنها در زیر زمین، از هزینه‌ها کاسته شده است. یکی از ویژگی‌های اصلی گزینه استفاده مشترک، این است که رویکرد مذکور را می‌توان بدون خدشه‌دار کردن کیفیت خدمات در پیش گرفت. تجزیه و تحلیل پروژه EAPP حاکی از آن است که صرفه‌جویی در طول و قطر لوله‌ها در حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد است، در حالی که صرفه‌جویی در حجم خاک حفاری شده حاصل از ترانشه‌ها یا گودال‌های کم‌عمق‌تر حدود ۴۵ تا ۷۵ درصد است. این اندوخته‌های فیزیکی یا کالبدی را با عباراتی دیگر می‌توان در مجموع به شکلی حدود ۲۴ درصد صرفه‌جویی یا اندوخته مالی برای خدمات فاضلاب و حدود ۴۰ درصد برای خدمات آب بیان کرد، در شرایطی که طراحی مهندسی فنی مبنی بر بهره‌گیری مشترک از خدمات، با استفاده از پیمانکاران عادی و متعارف به اجرا درآمده است. یکی از ویژگی‌های اصلی گزینه مالکیت مشترک این است که رویکرد مذکور را می‌توان بدون کاستن یا خدشه‌دار کردن کیفیت خدمات، در پیش گرفت و اتخاذ کرد.

هزینه‌های اتصالات و انشعاب‌ها را باز هم می‌توان کاهش داد، آن‌هم در صورتی که در ساخت‌وساز شاخه‌های مشترک شبکه مورد بحث، از نیروی کار اجتماع محلی استفاده شود. کاهش مقیاس کلی کارهایی که قرار است انجام گیرند، خود موجب افزایش موقعیت و فرصت دخیل شدن اجتماع محلی در فرایند اجرایی مذکور می‌شود. ساکنان می‌توانند نیروی کار لازم را برای امور خاک‌برداری و پر کردن دوباره، که در مراحل نصب و نگهداری انجام می‌شوند، فراهم آورند. در ال آلتو، مشارکت اجتماع محلی موجب کاهش هزینه‌های گسترش شبکه از طریق صرفه‌جویی ۲۶ درصدی بعدی برای خدمات فاضلاب و ۱۰ درصد برای خدمات آب شد، و در مجموع کاهش هزینه طراحی مالکیت مشترک به اضافه مشارکت اجتماع محلی، برای دو نوع خدمات یاد شده به حدود ۵۰ درصد رسید.

البته به هر حال توضیح و توجیه هزینه‌های اضافی وساطت اجتماعی همراه با مشارکت اجتماع محلی نیز ضروری است. در ال آلتو، گروهی از کارگران اجتماعی برای تشریک مساعی با اجتماع محلی، توضیح و تشریح پروژه، همکاری در سازمان‌دهی واحدهای دارای مالکیت مشترک، تعلیم و آموزش آنان در شیوه‌ها و فنون لازم برای ساخت‌وساز و همچنین سرپرستی و نظارت بر روند ساخت‌وساز به کار گرفته و گماشته شدند. دستیابی به این امر از طریق کارگاه‌های ظرفیت‌سازی و ملاقات‌های فردی با هر یک از خانوارهای شرکت‌کننده صورت گرفت. هر یک از خانوارها به میزان حدود یک فرد در هفته در ساخت شبکه و حضور در کارگاه‌های همراه با آن به کمک و معاضدت پرداختند. کل هزینه این وساطت یا میانجی‌گری اجتماعی برای خدمات رفاهی به حدود ۸ دلار آمریکا به ازای هر خانوار و هر یک از خدمات رسید، در حالی که زمان صرف شده خانوار را می‌توان حدود ۲۰ دلار آمریکا ارزش‌گذاری کرد. با افزوده شدن هزینه‌های مذکور به هزینه‌های گسترش شبکه، کل صرفه‌جویی حاصل آمده، از ۵۰ درصد به حدود ۴۰ درصد برای هر دو خدمات مذکور - یعنی آب و فاضلاب - می‌رسد.

با وجود این هزینه‌ها، رویکرد مورد بحث نه تنها در کاهش هزینه‌های اتصال و انشعاب موفق بود بلکه در عین حال موجب افزایش نسبت خانوارهای دارای خدمات فاضلاب به ۷۵ درصد، در مقایسه با ۶۶ درصدی که در یکی از محله‌های کنترلی وجود داشت، نیز شد. پروژه EAPP از همان آغاز آن در سال ۱۹۹۸، موجب فراهم ساختن اتصال‌ها و انشعاب‌های آب با استفاده مشترک برای ۱۹۷۷ خانوار در هشت محله ال آلتو، و اتصالات با بهره‌گیری مشترک فاضلاب برای ۴۰۵۰ خانوار در نه محله شده است.

همان‌گونه که تجارب دیگر نقاط نشان می‌دهند، تهیه و تدارک خدمات لوله‌کشی آب و فاضلاب برای محله‌های کم‌درآمد، جزو مسائل و معضلات مشخصاً چالش‌برانگیز به‌شمار می‌آید. از یک سو، هزینه‌های این قبیل خدمات، اغلب به شکلی بازدارنده، برای خانواده‌های تهی‌دست، بالاست. از سوی دیگر - حتی هنگامی که بتوان شبکه‌ها را گسترش داد- خانوارها چنانچه به اتصال و انشعاب لازم دست نیابند، یا هنگامی که دست یافتند به تغییر عملکردهای بهداشتی‌شان نپردازند، لزوماً بهره کاملی از خدمات نخواهند برد و منفعت کاملی نصیب‌شان نخواهد شد. اوضاع و احوال و شرایط فرهنگی و جغرافیایی و اجتماعی مختص ال آلتو، این امر را - اگر اصولاً در کار باشد- به آزمونی اصلی و نهایی برای رویکرد مالکیت مشترک تبدیل می‌کند.

منبع: برنامه آب و فاضلاب، ۲۰۰۱b؛ برنامه آب و فاضلاب، ۲۰۰۱C؛ فاستر، ۲۰۰۱

توافق بر سر چنین سطوح و رده‌های خدماتی - و اعمال آنها- انگیزه‌های قدرتمندی را به شرکای خصوصی خواهد داد تا این تضمین و اطمینان را به وجود آورند که توافق و ترتیبات شراکت منجر به بهبود عملکرد خواهد شد. درواقع این گونه است که توافق درباره سامانه سنجش و اندازه‌گیری - یا درواقع شاخص‌های عملکرد - ضرورت می‌یابد. شاخص‌ها یا نشانگرهای مشخص، در هر بخش متفاوت از بخش‌های دیگر است - که از آن دست‌اند تأمین آب، زهکشی بهداشت، ضایعات جامد، انرژی یا نیرو، و جز آن. نمونه‌های شاخص‌ها یا نشانگرهای خدمات رفاهی آب و فاضلاب در پیرامند ۴-۷، همراه با آنهایی که با ضایعات جامد سروکار می‌یابند، به دست داده شده‌اند. در آغاز کار می‌بایست توافق لازم در مورد استانداردهای اجرایی و عملکردی صورت پذیرد. چنانچه این توافق انجام گیرد، آن‌گاه می‌توان آنها را در عقد قانونی قرارداد یا آنچه برای تنظیم و سامان‌دهی لازم است، ادغام کرد. چنانچه استانداردها برآورده نشوند، می‌بایست فعالیت‌هایی برای اعمال الزامات قانونی صورت گیرد و در این میان بر فشار عمومی نیز می‌توان تأثیر گذاشت و از آن استفاده کرد.

جنبه‌های اجتماعی توافق و ترتیبات

چنانچه در یکی از شراکت‌ها هدف مورد نظر بهبود رفاه کالبدی (فیزیکی) و اجتماعی خانوارها و اجتماع‌های محلی فقیر و تهی‌دست شهری باشد، می‌بایست مضمون و دامنه ترتیبات و همچنین شیوه و روش انجام کارها و وظایف لزوماً سازگار گردند تا متناسب با خواسته‌ها و نیازهای کاربران فقیر و تهی‌دست باشند. جنبه‌های اجتماعی اولیه ترتیبات شراکتی که در اینجا توصیف و شرح داده شده‌اند، گسترش‌دهنده و تکمیل‌کننده مباحث فرایندهای مشارکتی و گزینه‌های خدماتی‌اند. اینها مشتمل‌اند بر:

- برابری و دسترسی به خدمات بهبودیافته؛
- یکپارچه‌سازی خدمات‌رسانی؛
- تأمین خدمات، با هدف‌گیری جنسیتی؛ و
- برخورد منصفانه با کارگران.

برابری و دسترسی به خدمات بهبودیافته

هدف نهفته در بطن شراکت متمرکز بر اقشار فقیر، پرداختن به نابرابری‌ها در تأمین خدمات است. مسئله دسترسی نابرابر به خدمات پایه، موجب به حاشیه رانده‌شدگی کالبدی و سیاسی و اجتماعی خانوارهای فقیر می‌شود. در فصل‌های ۵ و ۶ شرح داده شده است که چگونه برابری در تأمین خدمات، به طرز اجتناب‌ناپذیری تحت تأثیر توان و ظرفیت خود خانوارهای فقیر، حمایتی که دیگر سازمان‌ها و افراد از آنان به عمل می‌آورند، و همچنین ظرفیت‌سازی گروهی درآمیخته با فرایند تحویل [خدمات] قرار می‌گیرد. در خلال این فصل، طیف گسترده‌ای از عناصر نهفته در چارچوب شراکت، ارائه و معرفی می‌شود، از جمله اینکه چگونه کیفیت خدمات و نیز پوشش‌دهی خدماتی هر کدام بر دسترسی اقشار فقیر بر خدمات بهتر تأثیر می‌گذارد. آنچه در بخش بعدی مطرح می‌شود، این است که بهبودبخشی استطاعت، در نظر گرفتن سازوکارهای جایگزین برای پرداخت [به ازای خدمات] و افزایش حق انتخاب نیز در زمره گام‌های اصلی در مسیر دستیابی به برابری هر چه بیشتر، به‌شمار می‌آیند.

□ استطاعت‌پذیری

در عین حال که در بسیاری از پروژه‌های خدماتی دهه‌های اخیر چنین فرض شده است که اقشار تهی‌دست توانایی پرداخت پول به ازای خدمات‌شان را ندارند، باور گسترده‌ای جای این تصویر ذهنی را گرفته است، مبنی بر اینکه اقشار فقیر می‌توانند پول بپردازند، حتماً هم می‌پردازند، خواهان پرداخت هستند، و گاهی اوقات کاملاً هم از ته دل برای خدمات پول می‌پردازند. نتیجه این شده است که شراکت‌ها



پیرایند ۷-۷ سازوکارهای پرداختی جایگزین قرطاجنه (کارتاجنا)، کلمبیا

پیوند با پیرایند ۲۰-۶

باریوی نلسون مانده‌لا، واقع در کرانه شرقی قرطاجنه، احتمالاً فقیرنشین‌ترین سکونتگاه پیراشهری در حوزه شهرداری آن به‌شمار می‌آید. باریوی مذکور در پی تصرف‌های متعدد زمین‌های آن در اوایل دهه ۱۹۹۰، آن هم در ابتدا مشخصاً به دست افراد آواره و بی‌خانمانی که از جنگ داخلی می‌گریختند، شکل گرفت و به وجود آمد و در دسامبر ۱۹۹۳ به رسمیت شناخته شد. تا اواسط سال ۲۰۰۰ جمعیت آن رسماً به بیش از ۳۰,۰۰۰ نفر (۵۵۰۰ خانوار) رسید که در ۲۴ بخش مختلف دسته‌بندی شده بودند. در برآوردهای غیررسمی جمعیت آن حدود ۵۰,۰۰۰ نفر ذکر شده است. باریوی نلسون مانده‌لا در حکومت شهری رسماً به ثبت نرسیده است، لیکن در بیرون از سیستم اداری و حکومتی کموناهای^۱ دارای جایگاه و مرتبه ویژه‌ای است.

مطابق قانون برنامه‌ریزی شهری سال ۱۹۹۷ که موجب شکل‌گیری و ایجاد «طرح قانون‌گذاری زمین»^۲ (POT) گردید، مسئولیت شهرداری‌ها در تأمین خدمات آب و فاضلاب، محدود و منحصر به «مناطق شهری» قانوناً تعریف‌شده در حوزه شهرداری گردید. با قرارگیری باریوی نلسون مانده‌لا در بیرون از منطقه مذکور، شهرداری مسئولیت خود را در تأمین خدمات برای سکونتگاه مورد بحث، به شکل جدی منکر شد. این در عمل بدان معنا بود که مسئولیت خدمات آب و فاضلاب در باریوی نلسون مانده‌لا، با حکومت چندبخشی است و نه با شهرداری. به دلیل وجود این مانع قانونی، آگواکار^۳ که اپراتور بخش خصوصی است (ن.ک. پیرایند ۱۲-۷) چنین بحث و استدلال می‌کند که نمی‌تواند به سرمایه‌گذاری در باریوی نلسون مانده‌لا بپردازد، چرا که هنوز هم بیرون از محدوده زهکشی بهداشتی‌ای است که خود می‌بایست پوشش‌دهی به آن را برطبق مفاد قرارداد سال ۱۹۹۵ گسترش دهد. به همین دلیل، یکی از خواسته‌های اصلی و عمده ساکنان این است که باریوی نلسون مانده‌لا، به قائل شدن مقام و جایگاه بخش یا محله (Comuna) جدید برای آن، در حیطه و حوزه مناطق شهری بازمان‌یابی شود. به همین ترتیب، سازمان‌های اجتماع محلی در سکونتگاه مذکور به عنوان سازمان‌هایی بالغ و کامل شناخته نشده‌اند [و نوپا به شمار می‌آیند]، چرا که اینها فقط می‌توانند در منطقه زهکشی بهداشتی شهری و قانوناً تعریف و تبیین شده شهرداری وجود داشته باشند. ساکنان هم در عوض، کمیته‌های مسکن همگانی و مشترک خاص خود را (موسوم به Juntas de Vivendas Comunitarias) تشکیل داده‌اند، لیکن اینها همان نفوذ و برشی را که سازمان‌های اجتماع محلی در مذاکرات‌شان با شهرداری می‌توانند داشته باشند، ندارند.

تا همین اواخر، ساکنان باریوی نلسون مانده‌لا آب مورد نیازشان را مشخصاً با اتصالات یا انشعاب‌های غیرقانونی به دست می‌آوردند، لیکن در عین حال «آگواکار» هم بخشی از این آب را با تانکر، آن هم نه مکرر بلکه گاه و بیگاه، تأمین می‌کرد. به هر حال، ماریچی از لوله‌کشی‌های پلاستیکی نامنظم به شکلی کج و کوله از میان این اجتماع محلی، که بر دامنه شیب‌تپه‌ای بنا نهاده شده است، به چشم می‌خورد. همین امر به تعارض‌ها و کشمکش‌های تند و شدیدی بر سر بریدگی‌ها و انشعاب‌ها، تغییر مسیرها و همچنین مشکلاتی چون فشار ناچیز آب انجامیده است. در خلال سال ۱۹۹۹ «آگواکار» بحث و گفت‌وگوهایی را با رهبران اجتماع محلی، با هدف جست‌وجو و یافتن راه‌حلی بینایی و موقت در زمینه نیازهای مرتبط با آب مورد احتیاج ساکنان، تا زمانی که موضوع آزاردهنده وضعیت قانونی باریوی نلسون مانده‌لا را حل کرد، به انجام رساند.

به هر حال «آگواکار» تصمیم گرفت که آب‌رسانی قانونی به سکونتگاه مورد بحث را، البته با شیوه و نحوه‌ای جمعی، شروع کند و بدین وسیله ریزه‌کاری‌های فنی قانونی را که انشعاب‌های تکی یا انفرادی را در منطقه‌ای خارج از محدوده زهکشی فاضلاب شهری ممنوع می‌کرد، به نوعی نادیده بگیرد. از دیدگاه شریک بخش خصوصی چنین کاری این نفع را در کوتاه‌مدت داشت که اگر نه همه، دست‌کم بخشی از عایدی یا درآمدی را که پیش‌تر از طریق انشعاب‌های غیرقانونی از دست می‌رفت، جبران کند. همچنین این نفع بلندمدت را داشت که «فرهنگ پرداخت پول» را در بین ساکنان، چونان وسیله پیشرفت یا سرآغازی برای ارائه بعدی انشعاب‌های تکی خانوارها، تشویق و ترویج می‌کرد. از دیدگاه ساکنان هم این کار، آب‌رسانی بسامان یا منظم‌تری را تضمین می‌کرد. به‌علاوه، این امید را نیز در خود داشت که نقطه پایانی بود بر معضل نشت و تراوش‌های گسترده تقریباً همیشگی بالای تپه، که آب از شاه‌لوله‌ها بیرون کشیده می‌شد و نتیجه آن، فشار خیلی کم آب برای ساکنان پایین تپه بود. این معضل از آن روی رخ نمود که انشعاب‌های غیرقانونی با لوله‌های باریک یا کم‌قطری انجام شده بودند که فشار زیاد آب را تاب نمی‌آوردند. قانونی کردن این اتصال و انشعاب‌ها اکنون دیگر بدان معنا بود که ساکنان تمایل داشتند برای جایگزین کردن این لوله‌های دارای قطر باریک با شبکه لوله‌کشی قانونی که قطر لوله‌های آن بیشتر بود، سرمایه‌گذاری کنند.

سامانه غیررسمی پرداخت جمعی برای آب در ژانویه سال ۲۰۰۰ ارائه گردید. آب تأمین شده برای سکونتگاه مورد بحث اکنون با ۱۰ ماکرومتر جداگانه اندازه‌گیری می‌شود، که هر یک از آنها با محل‌های انشعاب غیرقانونی پیشین به شاه‌لوله مطابقت دارد. پوشش‌دهی هر ماکرومتر متغیر است و طیفی از دست‌پایین ۱۲۰ و دست‌بالا ۱۱۸۸ خانوار را دربرمی‌گیرد. در هر یک از موارد، برای خانوارها صورت‌حساب‌های دسته‌جمعی صادر می‌شود. رهبران سازمان‌های ذی‌ربط اجتماع محلی عهده‌دار مسئولیت جمع‌آوری پرداخت منابع ماهیانه استاندارد به وسیله هر خانوارند. محاسبه این مبلغ به سادگی با تقسیم صورت‌حساب جمعی بر تعداد خانوارها به دست می‌آید. در نیمه نخست سال ۲۰۰۰ خانوارها به طور میانگین معادل حدود ۱/۲ دلار آمریکا در هر ماه در ازای ۷ تا ۸ مترمکعب آب پرداخت می‌کردند، که در برخی از نقاط به ۲ تا ۳ درصد درآمد ماهیانه متداول خانوار که حدود ۴۰ دلار بود می‌رسید.

سامانه پرداخت جمعی با استفاده از ماکرومترها، دارای نقاط ضعف بالقوه‌ای نیز بوده است. نخست آنکه بنگاه‌ها و مؤسسات تجاری-بازرگانی در باریوی نلسون مانده‌لا وجود دارند (همچون یک مرکز بهداشت خصوصی) که مقدار خیلی زیادی آب مصرف می‌کنند. لیکن در سامانه صدور صورت‌حساب مشترک، آنها درست به همان اندازه هر خانوار خصوصی پول می‌پردازند. دوم آنکه به خاطر فشار ناچیز آب در بخش‌های دورافتاده سکونتگاه مورد بحث، هنوز هم با فروش آب به میزان بسیار زیادی به چشم می‌خورد. برطبق سامانه صورت‌حساب اشتراکی، ساکنانی که آب را با فروش می‌کنند، درست به همان اندازه کسانی که این کار را نمی‌کنند، هزینه می‌پردازند، هر چند که مصرف آنها و همچنین توان‌شان برای پرداخت، بس بیشتر است. سوم آنکه برخی از خانوارها مشخصاً از کمک و همکاری در صورت حساب مشترک امتناع می‌ورزند. در بخش این^۴، ۶ خانوار از میان مجموع ۷۵ خانوار از پرداخت صورت‌حساب اشتراکی، از همان اوایل سال ۲۰۰۰ که سامانه مورد بحث ارائه شد، امتناع ورزیده‌اند.

۱. comuna(s)، واژه اسپانیایی، معادل بخش یا ناحیه (از تقسیمات شهری)، و حتی گروه و مانند اینها. (م.)

2. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

3. AGUACAR

4. Edén



نسلون مانده‌لا - داده‌های صورت‌حساب مشترک

محل استقرار (تعریف شده با ماکرومتر)	خانوارها	مصرف خانوار (میانگین ماهیانه - مترمکعب)	صورت‌حساب خانوار (میانگین ماهیانه - دلار آمریکا)	سهم از صورت‌حساب (پرداخت‌شده تا به امروز - درصد)
۰۷۵۸	۵۵۶	۶/۴	۱/۰۶	۲۶
۰۶۸۸	۱۲۰	۷/۶	۱/۱۷	۴۶
۰۸۹۰	۱۹۴	۷/۴	۱/۱۷	۲۱
۰۱۵۲۲	۱۳۵	۷/۶	۱/۱۷	۱۰
۰۱۵۱۶	۱/۱۸۸	۲/۱	۰/۳۳	۲۵
۰۶۹۱	۴۲۲	۲/۹	۰/۴۶	۸۴
۲۸۴۴۹۰	۴۴۴	۸/۴	۱/۲۰	۴۲
۱۰۶۷۶۹	۳۳۰	۸/۲	۱/۱۷	۲۶
۲۸۴۰۳۹	۱۷۰	۹/۵	۱/۳۵	۵۰

یادداشت: محاسبات مبتنی بر داده‌های پایه را «آگواکار» تأمین کرده است (فوریه / مارس - ژوئن ۲۰۰۰): ۱ دلار آمریکا = ۲۰۰۰ پزوی کلمبیا

ممکن است به اثبات رسد که افزایش مسئولیت یا بار مالی برای اکثریت خانوارهایی که حتماً پرداخت می‌کنند، خودش منبع و خاستگاهی برای کشمکش در آینده خواهد بود. در نهایت، این خطر وجود دارد که رهبران اجتماع محلی در چشم ساکنان، چونان «مالیات جمع‌کنندگانی» به نفع «آگواکار» در نظر آیند و بدین طریق مشروعیت خود را از دست بدهند.

ال پوزون^۱ یکی از چهارده ناحیه (کُمونا) واقع در حوزه شهرداری قرطاجنه است، که جمعیت آن ۳۸,۰۰۰ نفر تخمین زده می‌شود و بیشترین رشد ناحیه‌ای را در شهر دارد. در داخل ال پوزون حدود ۴۲ باریو وجود دارد، که شهرداری از آن میان ۲۷ باریو را به رسمیت شناخته است. تمام باریوهای داخل ال پوزون در سطح یا رده ۱ دسته‌بندی شده‌اند - و این مقوله یا دسته‌ای است که بالاترین میزان نیازهای اساسی برآورده‌نشده را در سامانه تعیین تعرفه برای خدمات پایه دارد. در کل ال پوزون تقریباً هیچ نوع صنعتی وجود ندارد. شبکه لوله‌کشی در ال پوزون ناکافی است، قطر لوله‌ها کم‌اند و کیفیت لوله‌کشی نازل است. نتیجه این امر آن شده است که آبرسانی به صورت ادواری و متناوب انجام گیرد (حداکثر چهار روز در هفته و ۱۲ ساعت در هر روز).

بیشتر ساکنان ال پوزون آب مورد نیازشان را از سقاهای دوره‌گرد خصوصی خریداری می‌کنند. این سقاهای دوره‌گرد غالباً ساکنانی هستند که در جاده آسفالت^۲، که در آن اتصال به شبکه لوله‌کشی وجود دارد زندگی می‌کنند. «آگواکار» با فروش آب راه، که با توجه به ملاحظات فنی غیرقانونی است، به هر حال روا می‌شمارد و انجام می‌دهد. سقاهای دوره‌گرد آب را در دبه‌های پلاستیکی پنج گالنی (۲۰ لیتری) - که دبه‌ها را «کانه‌کا»^۳ می‌نامند با فروش می‌کنند. هزینه آن از ۵۰ تا ۲۵۰ پزو به ازای هر کانه‌کا نوسان دارد، که این خود به دو عامل بستگی می‌یابد: فاصله از نقطه توزیع، و وجود طریقه دیگری برای تأمین آب برای تأمین آب. دو منبع اصلی وجود دارد. نخست تأمین آب متناوب یا ادواری از تانکرهای متعلق به آگواکار، که هر چند اعتمادی بر آن نیست لیکن به هر حال رایگان است. دوم، در خلال فصل پرباران، ساکنان اقدام به انبار (ذخیره) کردن آب باران برای مصارف خانگی‌شان می‌کنند. اُفتوخیز داشتن قیمت فروش آب، به شدت به عوامل متغیر موجود در این گزینه‌ها حساس است و به آنها بستگی می‌یابد. در طول فصل خشک، و همچنین هنگامی که تانکرهای «آگواکار» مدتی طولانی سروکله‌شان پیدا نمی‌شود، اصلاً نامرسوم و نامعمول نیست که ساکنان از ساعت ۴ صبح برای خرید آب از سقاهای دوره‌گرد خصوصی، صف ببندند. هزینه آب مصرفی خانوار در هر ماه ۷/۵ دلار امریکاست. برطبق محاسبات پیش‌نگر و گذرای «آگواکار»، می‌توان انتظار داشت که ساکنان در کموناهای رده ۱ همچون ال پوزون ۶,۰۰۰ پزو (۳ دلار آمریکا) در هر ماه برای آب به هنگام اتصال به شبکه لوله‌کشی بپردازند، که این خود صرفه‌جویی یا پس‌انداز بالقوه‌ای در حدود ۶۰ درصد است.

«آگواکار» برنامه سرمایه‌گذاری حداکثر ۲/۵ میلیون دلاری (دلار آمریکا) راه، که بخشی از وام بانک جهانی است، برای بهبودبخشی ریشه‌ای تأمین آب در ال پوزون متقبل خواهد شد. «آگواکار» پیش از طراحی این پروژه، مشاوره‌ای را با شهروندان ال پوزون به انجام رساند. نخست، ملاقات‌هایی با اعضای کمیته‌های محله‌ای (با نام کمیته‌های فعالیت مشترک یا JAC) صورت گرفت. دوم، نمونه بررسی‌ای که ۱۰۳۱ نفر پاسخگو داشت، به همت یکی از NGOهای اجتماع محلی انجام شد. نتیجه‌گیری ارجح و غالب مشاوره عبارت بود از برجسته ساختن اهمیت ابداع سازوکارهای مناسب برای پرداخت صورت‌حساب‌ها - یا درواقع سازوکارهایی که فرهنگ متداول و غالب مدیریت روزانه بودجه خانوار را مد نظر قرار دهد.

هم‌اکنون کوشش‌هایی به‌منظور کاهش بار مالی اتصال و انشعاب، و پرداخت‌های ماهیانه آنها در ال پوزون صورت می‌گیرند. پول پرداختی هر خانوار برای انشعاب استاندارد به شبکه آب‌رسانی (شامل هزینه کنتور) در حدود ۲۱۳,۰۰۰ پزو (۱۰۶ دلار آمریکا) تخمین زده می‌شود. طرح فعلی درواقع تقسیم‌کردن بار مالی پرداخت، به این ترتیب است: پیش‌پرداخت^۵ ۱۵ دلار آمریکا که متعاقب آن ۳۶ قسط ماهیانه ۲/۵ دلار (آمریکا) است (با بهره ۱/۲ درصد) پرداخت می‌شود. قرار شد این پرداخت‌ها به صورت حساب ماهیانه آب اضافه شوند. به هر حال، این هراس و نگرانی وجود دارد که حتی این نظام قسط‌دهی فراتر از توان مالی فقیرترین شهروندان در ال پوزون باشد، و دیگر اینکه امکان کاهش هزینه (شارژ) سرانه ۱۵۰,۰۰۰ پزویی (معادل ۷۵ دلار آمریکا) وجود دارد. برای فائق آمدن بر نبود «فرهنگ پرداخت» در ال پوزون، «آگواکار» نیز در حال اندیشیدن به جایگزینی سامانه صورت‌حساب استاندارد ماهیانه با نظام صورت‌حساب‌دهی هفتگی، با استفاده از گروه‌های جمع‌آوری سیار است.

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱ا؛ فاستر، ۱۹۹۸

1. El Pozon

2. tarred

3. caneca(s)

4. Juntas de Acción Comunal (JACs)

5. down-payment

بر پایه این درک و شناخت شکل می‌گیرند و تکوین می‌گردند که «اقتشار فقیر» دارای توان و ظرفیت پرداخت برای تهیه و تدارک رسمی و سامان‌مند یا منظم هستند. در عین حال که به‌نظر می‌رسد برای برخی از خانوارهای فقیر موضوع از این قرار است، آنچه که برای توافق و ترتیبات خدماتی اهمیت دارد، این است که درک و شناختی دقیق‌تر و صریح‌تر را منعکس سازند، و درواقع توان و ظرفیت‌های مختلف مردمان تهی‌دست را تشخیص دهند و به نوعی به عملکردهای گوناگون و ترجیحات یا اولویت‌بندی‌های مختلفی که در اجتماع‌های محلی کم‌درآمد وجود دارند، اعتنا نشان دهند و بر آنها صحه بگذارند.

برآوردهای انجام شده درباره فقر و محرومیت مکرراً نشان می‌دهند که برخی از اقشار تهی‌دست آمادگی پرداخت قیمت‌های زیاد برای آب را - ولو کیفیت آن نازل باشد - برای منازل‌شان دارند، آن هم مشخصاً بدین خاطر که چنین تهیه و تدارکی (و شیوه‌های پرداخت پول به ازای آن) انعطاف‌پذیر است. مصرف متغیر خدمات معمولاً جزو جنبه‌های پایه و اولیه راهبردهای زیستی و شیوه‌ای مهم برای بقا و دوام آوردن در خلال هر بحران به‌شمار می‌آید. یکی از خطرپذیری‌های عمده برای اقشار تهی‌دست، هنگامی که به قلمرو تهیه رسمی خدمات آب و فاضلاب پای می‌نهند، همانا عدم یا فقدان انعطاف‌پذیری است که خدمات غیررسمی (با آنکه گاه پایین‌تر از استاندارد نیز هستند) فراروی آنان قرار می‌دهند. فروشندگان دوره‌گرد غیررسمی، اقشار فقیر را و می‌نهند که خدمات مشخصی را ترجیح دهند و یا ترجیح را کنار نهند و از حق خود بگذرند، آن هم تا جایی که سامانه‌های شبکه‌ای رسمی - چه عمومی باشند و چه خصوصی - هیچ‌گاه چنین نمی‌کند.

این باور و اعتقاد که اقشار فقیر توان مالی و همچنین تمایل برای پرداخت پول به ازای خدمات را دارند، نیازمند آزمون گسترده‌تری هم هست. در بسیاری از موارد، همین تمایل داشتن آنان، خود منعکس‌کننده نیاز آنهاست و اینکه هیچ گزینه‌ای فراروی‌شان نیست. برای خانواری که با ۵۰ تا ۱۰۰ دلار آمریکا در ماه به زندگی‌شان ادامه می‌دهند، هزینه فرصتی همراه با پرداخت پول بابت خدمات وجود دارد. چنین مردمانی چه‌بسا برای آب، هزینه‌ای معادل - مثلاً - ثبت‌نام مدرسه یا مراقبت بهداشتی بپردازند. شهرداری‌ها نیازمند آن‌اند که شناخت و درک از مخارج خانوار را ارتقا دهند.

این را نیز می‌دانیم که برخی از خانوارهای تهی‌دست هیچ پولی نمی‌پردازند، و آب مورد نیازشان را به رایگان از طریق انشعاب‌های غیرقانونی به‌دست می‌آورند و یا از خویشاوندان‌شان می‌گیرند. می‌دانیم که اقشار تهی‌دست، الگوی مصرف خود را به مثابه بخشی از راهبردهای معیشتی‌شان، پی در پی و به کرات تغییر می‌دهند. مطالعات انجام گرفته در زمینه استطاعت‌پذیری و تمایل به پرداخت پول به ازای خدمات، که در زمره ابزارهای شراکت جای می‌گیرند، مرحله‌ای مهم و حیاتی در شکل‌گیری و تکوین شراکت به‌شمار می‌آیند. لیکن، همان‌طور که در فصل ۵ خاطرنشان گردید، جمع‌آوری اطلاعات می‌بایست در بافتار و زمینه تجزیه و تحلیل گسترده‌تر زیستی و معیشتی انجام گیرد. برآوردهای کیفی و کمی فقر و محرومیت، از جمله کاملاً عیان و مشخص خواهند ساخت که هم‌اکنون اقشار تهی‌دست چه مقدار برای تهیه خدمات، پول می‌پردازند. آنچه در ادامه ذکر می‌گردد نیز از جمله چیزهای است که با چنین برآوردهایی آشکار خواهد شد.

- منبع خدمات مورد نظر (مثلاً تأمین‌کننده خرده‌پای مستقل یا SSIP، تهیه و تدارکی همگانی و مشترک تحت مدیریت اجتماع محلی، و جز اینها)، و همچنین گزینه‌های خدماتی موجود یا در دسترس خانوارهای تهی‌دست (همچون اتصالات یا انشعاب‌های غیرقانونی، تسهیم یا استفاده مشترک با همسایگان، وابستگی به خویشاوندان).

- بسامد یا تواتر پرداخت (شامل دگرگونی‌های فصلی یا موسمی در پرداخت‌ها و استفاده از خدمات)، انعطاف‌پذیری شرایط پرداخت (مشمول بر جریمه‌ها و سازوکارهای وادارنده)، و گزینه‌های موجود و پیش رو در زمانی بحرانی (مثلاً خریداری آب آشامیدنی، استفاده از منابع طبیعی برای شست‌وشو).

- درصد درآمد خانوار که صرف هر یک از خدمات می‌شود و هزینه فرصت مخارج مذکور (مثلاً کم‌غذایی خانم‌ها، نرفتن دختران به مدرسه و نظایر اینها)؛ و اینکه آنان در غیر این صورت پول‌شان را صرف چه چیز می‌کردند؟

- چه تعداد از اقشار و مردمان تهی‌دست را می‌توان با داشتن «توانایی پرداخت» دسته‌بندی کرد، چگونه می‌توان به تعریف و تبیین چنین چیزی پرداخت، تمایلات و گرایش‌های موجود در میان اقشار تهی‌دست گوناگون و متفاوت، تفاوت‌هایی که میان تمایل به پرداخت و نداشتن چاره‌ای جز پرداخت وجود دارد، و ارتباط‌هایی که بین استطاعت‌پذیری یا توانایی پرداخت با دیگر مشخصه‌ها و ویژگی‌ها به چشم می‌خورد.
- عوامل تأثیرگذار بر استطاعت‌پذیری یا توان پرداخت به ازای خدمات (بیکاری‌های فصلی یا موسمی، سیل و طغیان، بیماری، ازدواج و جز اینها).

بحث و گفت‌وگوهای فراوانی بر سر کارآمدی و پایداری (ماندگاری) یارانه‌ها به عنوان شیوه‌ای برای همراهی با اقشار تهی‌دست در گرفته‌اند (بعداً در همین فصل، در گزینه‌های مالی و بررسی توافق و ترتیبات، به این بحث و گفت‌وگو پرداخته می‌شود). موضوع اصلی عبارت است از چگونگی ایجاد و تکوین ترتیبات مالی، در حد و حدود توافق‌های سیاسی، به‌منظور پشتیبانی از آنهایی که بضاعت حدی از خدمات را که برای بقای زندگی‌شان کفایت کند ندارند؛ و آن هم بدون خدشه‌دار کردن اصل «کاربر، می‌پردازد»، بدون ایجاد نظامی ناپایدار و بدون فراهم آوردن فواید ناخواسته برای کاربران غیرتهی‌دست. موضوع دوم آن است که یارانه‌دهی برای هر یک از خدمات معین، تنها یکی از اجزا و مؤلفه‌های مخارج مرتبط با رفاه شهری (وابسته به شهرداری) است. آنچه اهمیت دارد، این است که تصمیم‌گیران دریابند هیچ هزینه فرصتی برای یارانه‌های یک بخش معین وجود ندارد، و محتمل خواهد بود که یارانه در یک بخش خاص بدین معنا باشد که برای فعالیت‌ها یا خدمات دیگر، تأمین مالی نخواهد شد. هر یک از یارانه‌ها چه ترجیح و اولویتی بر یارانه دیگر دارد؟ به همین ترتیب است مورد یارانه اعمال شده در استاترهایم (ن.ک. پیرابند ۱۷-۷). شهرداری به عوض ساختاربندی کارآمد تعرفه، یکی از کمک‌های ملی را برای یارانه‌دهی تعرفه‌ها تخصیص داده است - چنین کمکی، در غیر این صورت، می‌توانست در فعالیت‌های توسعه اقتصادی اقشار فاقد اشتغال (بیکار) مورد استفاده قرار گیرد.

روش‌های جایگزین اجرایی نیز می‌توانند در استطاعت‌پذیر ساختن خدمات، همراهی کنند. رویکردهای مبتنی بر نیروی کار می‌توانند از هزینه‌ها بکاهند و فرصت‌هایی را برای اقشار فقیر، در کسب درآمد یا کاهش هزینه‌های‌شان فراهم سازند (مثلاً حفَر ترانشه). در زمینه مرتبط با خدمات شبکه‌ای، این امر می‌تواند با خانوارهای منفرد ارتباط یابد، و آنان را قادر سازد که برای خانوار، اتصال و انشعاب به دست آورند؛ یا اینکه می‌توان آن را در سطح محله یا اجتماع محلی با گروهی بزرگ‌تر سازمان‌دهی کرد، تا مثلاً کارها را در لوله‌کشی‌ها و زهکشی‌های فرعی تسهیل کرد. در ال آلتو (که در پیرابند ۶-۷ به تصویر کشیده شده است)، اپراتور در واقع دخالت اجتماع محلی را در هر دو سطح، در ساخت سامانه زهکشی اشتراکی ساده تسهیل کرده است.

□ دیگر سازوکارهای پرداخت

در عین حال که دسترسی به خدمات، آشکارا می‌تواند به خاطر هزینه‌های خدماتی کاهش یابد، لیکن چه‌بسا طیفی از دیگر الزام‌ها یا قیود مرتبط با مقوله پرداخت نیز وجود داشته باشند که نادیده انگاشته شده‌اند، یا با موضوع استطاعت‌پذیری درآمیخته و مغشوش گشته‌اند. دسترسی خانوارهای تهی‌دست به خدمات، همواره تحت تأثیر توان و ظرفیتی که هر یک در انجام پرداخت‌ها در شکل و قالب و همچنین زمان و مکان مطلوب و مورد نظر تأمین‌کننده خدمات دارد، قرار می‌گیرد. دسترسی مستمر و مداوم، در صورتی که هیچ انعطافی برای خانوارهای تهی‌دست در تقبل طرح مناسب و عملی پرداخت وجود نداشته باشد، ممکن است مورد تهدید قرار گیرد.



پیرامند ۷-۸ هدف‌گیری جنسیتی

تأثیر دسترسی بر جنسیت

ضایعات جامد	زهکشی فاضلاب	آب	دسترسی به خدمات
شیوع بیماری میان زنان و کودکان در مناطق فاقد جمع‌آوری کافی ضایعات، بس بیشتر از مردان است.	دسترسی به زهکشی پاکیزه، از مؤلفه‌های عمده و اصلی سلامتی شخصی زنان است.	جمع‌آوری یا به‌دست آوردن آب، بخش عمده‌ای از وقت زنان فقیر را صرف می‌کند.	
از جمله در مورد آب	در نواحی شهری وجود زهکشی داخلی فاضلاب موجب کاهش خطر جرایمی همچون تجاوز به عنف و نظایر آن، و همچنین کاهش ترس از آنها می‌شود.	بهبود رده‌ها و سطوح خدمات موجب کاهش شیوع بیماری و عدم سلامت، به‌ویژه در میان زنان و کودکان می‌شود، چرا که اینان بیشتر اوقات‌شان را در خانه سپری می‌کنند.	رده خدمات
پرداخت یارانه برای انتقال مواد زائد لزوماً فایده‌ای به همراه نداشته است، چرا که در غیاب خدمات مؤثر در جمع‌آوری ضایعات، خانوارهای فقیر آنها را با لاقیدی بیرون می‌ریزند و متحمل هزینه‌ای برای جابه‌جا کردن آنها نمی‌شوند. لیکن به هر حال این کار می‌تواند بهداشت عمومی را تهدید کند.	بهبود بهداشت همگانی و کاهش مرگ و میر کودکان و احتمالاً کاهش شیوع جرایمی چون تجاوز به عنف و جز آن.	- از آنجا که زنان گرایش به پرداخت پول به ازای مصرف خانگی دارند، سهم و نسبت بودجه خانوار برای آب، در تعیین تعادل منابع برای دیگر اقلامی چون غذا و سرپناه نقش عمده‌ای دارد. - هزینه کمتر برای آب، موجب ارتقا و بهبود تغذیه و نظایر آن می‌شود.	هزینه خدمات

تأثیر شناسایی یارانه‌ها

روند ثبت	روند خودگزینشی	روند شناسایی ایالتی	تورش‌ها یا تحریف‌های اطلاعاتی
- ساختار خانوار ممکن است دگرگون وانمود شود، تا امکان دسترسی به یارانه فراهم آید. - هزینه بستگی به طراحی یارانه خواهد داشت.	زنان غالباً قادر نخواهند بود کوششی برای ثبت به عمل آورند و این به خاطر فقدان نقل و انتقال یا اطلاعات درباره یارانه است. بالا نبردن یارانه‌ها موجب کاهش کل هزینه‌ها می‌شود لیکن در عین حال به تأثیرات برنامه آسیب می‌رساند.	از آنجا که اطلاعات در سطح خانوارها جمع‌آوری شده‌اند، ممکن است موقعیت مردان و زنان، هر دو، تحریف شوند. هزینه‌های تحریف نیز گاه می‌تواند زیاد باشد.	
ثبت جنسیتی برای یارانه‌های آب، مواد زائد، برق و زهکشی فاضلاب به کار نمی‌رود.	هدف‌گیری مبتنی بر نواحی، ممکن است اقشار فقیر و به‌ویژه زنان را، در نواحی‌ای که فاقد فرصت‌های اقتصادی‌اند، به دام افکند. هزینه‌های درازمدت یارانه‌های مستمر برای خانوارهای ناپایدار بسیار زیاد است.	- هدف‌گیری مبتنی بر نواحی، ممکن است اقشار فقیر و به‌ویژه زنان را، در نواحی‌ای که فاقد فرصت‌های اقتصادی‌اند، به دام افکند. - هزینه‌های پیش‌بینی‌نشده فقر و محرومیت تشدید یافته می‌تواند بسیار بالا باشد.	تحریف انگیزه
ثبت جنسیتی برای یارانه‌های آب، مواد زائد، برق و زهکشی فاضلاب به کار نمی‌رود.	خودگزینشی جنسیتی برای یارانه‌های آب، فاضلاب، ضایعات و برق اعمال نمی‌شود.	تبعیض و نابرابری میان مبالغ اختصاص داده شده به زنان و مردان، در یارانه‌های آب و فاضلاب، برق و جمع‌آوری مواد زائد و ضایعات اعمال نمی‌شود.	کمبودهای اداری و دست‌وپاگیر
ثبت جنسیتی برای یارانه‌های آب، مواد زائد، برق و زهکشی فاضلاب به کار نمی‌رود.	به طراحی خدمات بستگی می‌یابد.	معمولاً اطلاعات کافی وجود ندارد که بتوان بین موقعیت و همچنین نیازهای مردان و زنان، به‌منظور دست‌زدن به گزینشی آگاهانه، فرق گذاشت.	صحت و دقت

این انعطاف‌پذیری چه‌بسا برای پرداخت تعرفه‌ها ضرورت داشته باشد؛ و در این میان ممکن است به روش‌هایی از این دست توجه شود:

- تأخیر / تقسیم پرداخت‌ها در خلال زمان‌های دشوار یا ایام تنگ‌دستی (همچون در نظر گرفتن موسمی بودن درآمدها)؛
- تطبیق پرداخت‌های ماهیانه / فصلی با قالب‌های زمانی کوتاه‌تر، که کاربرد بیشتری با شیوه‌ای که اقشار تهی‌دست پول‌شان را مدیریت می‌کنند، دارد (همچون پرداخت هفتگی)؛
- تضمین هر چه پیش‌بینی‌شدنی‌تر هزینه‌ها (همچون، در پاره‌ای از موارد، اقشار فقیر روش‌های پیش‌پرداخت را تقاضا می‌کنند - در دیگر موارد، دست رد بر سینه آنها زده شده است - کنتورهای اشتراکی کم‌هزینه)؛ و
- کاستن از قید و بندها و هزینه‌های پرداخت‌ها (مثلاً از طریق معرفی مأموران وصول، نقاط پرداخت محله‌ای و ناحیه‌ای، یا مأموران وصول در اجتماع محلی).

در جاهایی که هزینه‌های اتصال و انشعاب به کاربران واگذار می‌شود، ممکن است بهبودبخشی توان اقشار فقیر برای پرداخت، از طریق ترتیب دادن گزینه‌های تأمین مالی، ضرورت یابد. این به عنوان مثال می‌تواند دربرگیرنده سازوکارهایی باشد برای:

- تأخیر / تقسیم پرداخت‌ها از طریق قسط‌بندی در حد استطاعت و فواصل زمانی مورد توافق (مثلاً ۲۴ پرداخت ماه به ماه برای تقسیم هزینه ثابت اتصالات)؛
- ایجاد این امکان برای خانوارها که برخی از هزینه‌ها را از طریق فراهم ساختن نیروی کار خود در خانواده یا در سطح کوچه و خیابان، جبران کنند (مانند حفر ترانشه یا گودال برای لوله‌کشی‌هایی که قرار است کار گذاشته شوند)؛ و
- برقرار ساختن پیوند و ارتباط با برنامه‌های پیشگامانه اعتبار خرد موجود (مانند همکاری با سرپرستان خانوارهای تهی‌دست در پس‌انداز، و در نهایت، به دست‌آوردن تأمین مالی لازم برای اتصال یا انشعاب).

شهرداری‌ها به عنوان بخشی از برآوردهای اولیه و تفصیلی و نیز بررسی‌های‌شان در مورد میزان تمایل به پرداخت، می‌بایست به پژوهش و واکاوی عوامل تأثیرگذار بر پرداخت، و در هر کجا که ممکن بود، طراحی سازوکارهایی برای رسیدگی به قیدوبندها یا الزامات پیردازند. تجزیه و تحلیل می‌بایست به شناسایی علت‌ها و دلایل بازایی کم‌هزینه و قیدوبندهای تأثیرگذار بر تهیه و تدارک خدمات و دسترسی به آنها بپردازد. در این میان مشخصاً شناسایی موضوعاتی که نحوه یا شیوه استفاده خانوارهای فقیر را از خدمات ترسیم می‌کنند - به ویژه در جایی که راه‌حل‌ها نیاز است با واکنش‌ها یا پاسخ به اوضاع و احوالی که اقشار فقیر در آن زندگی می‌کنند منطبق و سازگار گردند - اهمیت ویژه دارد. در بخش آب و فاضلاب، اقدام به صدور صورت‌حساب‌های مشترک یا جمعی، به مثابه پاسخ و واکنشی به محدودیت‌ها و ویژگی‌های مصرف در مناطق فقیر، انجام و شکل گرفته است. با این همه، ضروری است که این امر با توجه به زمینه‌ها و بافتارهای معین و به گونه‌ای مرتبط با آنها مد نظر قرار گیرد و تقبل گردد. به عنوان مثال:

- اقدامی چون اتصالات اشتراکی یا بازفروش محله‌ای آب بدان معناست که مصرف برطبق کنتور ممکن است بسیار زیاد باشد. در چنین مواردی به کارگیری تعرفه فزاینده قطعات که برای استفاده منفرد ایجاد شده است (و بعداً در همین فصل بررسی می‌شود) نامناسب می‌نماید و گویی کاربران تهی‌دست را با تعرفه‌های بالاتر، جریمه می‌کند. در برخی از نواحی قرطاجنه، در واکنش در برابر اتصالات شریکی و الگوی مصرفی متفاوت اجتماع‌های محلی تهی‌دست، سامانه صدور صورت‌حساب به صورت اشتراکی و عمومی است، با مسئولیت رهبر یا سردسته هر اجتماع محلی (ن.ک. پیرابند ۷-۷).

- برای برخی از کاربران تهی‌دست منفرد مصرف به ازای متر یا کنتور چه‌بسا خیلی کم باشد، و نیاز به کنتور و هزینه‌های زیاد اتصالات منطبق با آن را مورد تردید و تشکیک قرار دهد.

- در سکونتگاه‌های برنامه‌ریزی‌نشده و درهم‌پيچیده و آشفته، اقدام به صدور صورت‌حساب برای قطعات می‌تواند از طریق استقرار

واسطه‌ای در مقام مسئولیت جمع‌آوری در سطح خانوار عرضه گردد. این رویکرد در مناطق محدودی از بوینوس آیرس، با موفقیت همراه بوده است. این قبیل اقدامات پیشگامانه و ابتکاری برای سرپرستان خانوارهای تهی‌دست سودمند می‌نمایند (و همچنین برای اپراتورهای خصوصی)، زیرا چه‌بسا در غیر این صورت می‌بایست هزینه حمل‌ونقل به مراکز ویژه پرداخت را نیز متحمل شوند.

□ پشتیبانی نهادی و ظرفیت‌سازی اجتماع محلی

مساوات در خدمات‌رسانی، بی‌چون و چرا از ظرفیت یا توان خود خانوارهای تهی‌دست تأثیر می‌پذیرد. حمایتی که دیگر سازمان‌ها و تشکیلات (همچون NGOها و اهداگران) به آنها می‌کنند و ظرفیت‌سازی فردی و گروهی‌ای که با شراکت درآمیزد و در آن ادغام گردد، بدین ترتیب درواقع جزو عناصر عمده و حیاتی چارچوب برابرنگری و مساوات و در زمره جنبه‌های محوری ارتقای آن به‌شمار می‌روند.

□ افزایش میزان انتخاب

گزینه‌ها و حق انتخاب‌های مختلف، در راهبردهای زیستی اقشار فقیر نقشی اساسی دارند لیکن غالباً در زندگی‌های آنان چنین چیزی به چشم نمی‌خورد. نتیجه اینکه، آنان چه‌بسا با برگزیدن خدماتی اندک و ناکافی در ایامی که خوش می‌پندارند، بکوشند چنین گزینه‌هایی را موجود و در دسترس سازند، چرا که همین موجب می‌شود تا آنان دوران بحران را سر کنند. تضمین اینکه اقشار تهی‌دست امکان انتخاب دارند، جنبه توانمندکننده‌ای از هر اقدام پیشگامانه و نوآورانه در توسعه به‌شمار می‌آید. با این حال، با فراهم نیامدن اطلاعات یا آگاهی‌سازی در زمینه وجود انتخاب‌ها یا گزینه‌های ممکن، به طور غالب امکان انتخاب تلویحاً از میان می‌رود. کتاب حاضر برخی از انواع گزینه یا انتخاب‌هایی را که می‌توان با ترتیبات شراکتی پی گرفت‌شان، ارائه و معرفی کرده است. به‌عنوان نمونه، اینها از جمله عبارت‌اند از:

- اینکه آیا بهبودبخشی و ارتقای خدمات در کار باشد یا نباشد؛
- کدام سطح یا رده خدمات را می‌توان در اختیار داشت؛
- اقشار تهی‌دست در کجا می‌توانند پرداخت کنند؛ و
- اینکه چگونه و چه‌هنگام توان پرداخت را دارند.

هدف‌گیری جنسیتی در خدمات‌رسانی

پرداختن به مقوله برابرنگری و مساوات، از سویی ضرورت توجه به موضوع شکاف یا خلأ خدماتی درون‌شهری میان اجتماع‌های محلی و خانوارهای فقیر و غیرفقیر؛ و در عین حال توجه به خلأ موجود در داخل خانوارهاست، و از سویی دیگر توجه دقیق و موشکافانه به دسترسی نابرابری است که زنان و دیگر اعضای آسیب‌پذیر خانوار و اجتماع محلی با آن مواجه‌اند. چند دهه است که پروژه‌های زیربنایی و خدماتی، آموزه‌های فراوانی را درباره روابط و نقش‌های جنسیتی متفاوت به دست داده و اطلاعاتی را در مورد تأثیرات نابرابر خدمات فراهم آورده‌اند. با این همه، باید توجه داشت که مستندات موجود درباره ترتیبات شراکت عمومی- خصوصی از به‌کارگیری این مجموعه اطلاعات درمی‌ماند، و کمترین شراکت عمومی- خصوصی‌ای را می‌توان یافت که پاسخ‌ها یا واکنش‌هایی را در خود بپذیرد که بتوانند برابری جنسیتی هر چه بیشتر را از طریق دستورکار شراکت ترویج دهند. افزون بر آن، نبود تأکید بر مقوله‌های مربوط به جنسیت بدان معناست که در زمان حاضر تأثیرات جنسیتی، مورد نظارت و ارزیابی قرار نمی‌گیرد.

موضوع‌های مرتبط با جنسیت در شراکت‌های خدماتی که با دخالت بخش خصوصی همراه‌اند اکثراً مشابه‌اند؛ هستند که در ترتیبات و

آرایه‌بندی‌های موجود در خدمات‌رسانی یافت می‌شوند؛ و البته این را نیز باید تشخیص داد که برخی از شهرداری‌ها خودشان تجربه چندان‌ی در پرداختن به تورش^۱ یا تبعیض‌های جنسیتی در خدمات‌رسانی ندارند. با این همه، شواهد حاکی از آن‌اند که برخی دیگر از شهرداری‌ها رویکرد آگاهانه‌تر و حساس‌تری را به موضوع جنسیت در توسعه بدعت نهاده‌اند، به‌ویژه در برخی از بخش‌های آسیای جنوبی که در آنها روندهای مشارکت‌جویی و توسعه اجتماع محلی اغلب از طریق سازمان‌ها یا تشکیلات زنان برقرار شده‌اند.

هرگونه تغییر در خدمات و روال تأمین آن احتمالاً در وهله نخست بر زنان، آن هم معمولاً به میزانی جدی و زیاد، تأثیر می‌گذارد (ن.ک. پیرابند ۸-۷). از آنجا که زنان مسئولیت‌های داخلی و خانوادگی و بازآوری‌سازنده‌ای را برعهده دارند، بیشتر هم تحت تأثیر وجود یا فقدان دسترسی خانواده به خدمات پایه قرار می‌گیرند. در عین حال محتمل است آنان به شکلی نامتناسب از سطح خدمات و همچنین هزینه آن تأثیر بپذیرند. در بیشتر خانواده‌ها، این زنان‌اند که آب جمع می‌کنند، به سازمان‌دهی سلامت خانوار می‌پردازند، و مشخص می‌سازند که آیا هیچ بخشی از پول خانواده صرف انتقال ضایعات و مواد زائد بشود یا نه.

شاخص‌های چندی وجود دارند که مبنای شکل‌گیری و تکوین ترتیبات خدماتی آگاه به مقوله جنسیت به شمار می‌آیند؛ و عبارت‌اند از:

- **زنان خدمات را به شکلی دیگر اولویت‌بندی می‌کنند:** برآوردهای پراکنده‌ای که در مورد جنسیت صورت گرفته‌اند اغلب این حقیقت را عیان می‌سازند که زنان ترجیح‌شان بر بهبودبخشی تأمین آب است، در حالی که مردان مثلاً برق یا ایجاد درآمد و مانند اینها را در اولویت قرار می‌دهند. چنین می‌نماید که علت مرتبط با این امر آن باشد که مردان برای آب مصرفی خانوار چندان کار نمی‌کنند؛ و این کار را معمولاً اعضای مؤنث خانوار بر عهده دارند. زنان برای آب پول می‌پردازند، در صف می‌مانند، آن را کشان‌کشان حمل می‌کنند، و برای کاربرد آن در مصارف خانگی، وضع مزاجی و سلامت و پاکیزگی، بیش از مردان ارزش قائل‌اند. در عین حال محتمل است که زنان برای خدمات بهداشتی اصولاً بیشتر از مردان ارزش قائل باشند، کم‌اینکه عدم دسترسی شخصی و خصوصی و کافی به امکاناتی از این قبیل، سلامت و ایمنی شخصی آنان را در معرض تهدید قرار می‌دهد. این هم احتمال دارد که زنان، بهبودبخشی خدمات را به خاطر نیازهای خانواده در اولویت قرار می‌دهند، در حالی که در ترجیحات مردان، نیازهای شخصی و فردی‌شان اولویت دارد.
- **زنان تمایل دارند که مسئولیت تأمین خدمات خانواده را عهده‌دار باشند:** زنان عموماً مسئولیت جمع کردن آب، دور ریختن زوائد و ضایعات، و رفع آب‌گرفتگی و نظایر اینها را برعهده دارند. جمع‌آوری آب می‌تواند موجب کمبود اوقات پربازده و همچنین کمبود آموزش برای زنان و دختران شود. تأثیرات دگرگونی‌های مکان استقرار انبارهای آب و تسهیلات و مکان‌های از این دست، موجب تأثیرگذاری‌های سودمند و نیز نامساعد بر آنان خواهد شد، و آنها آگاهی بیشتری بر قیدوبندها یا محدودیت‌هایی که با آنها رو به رو هستند خواهند داشت، که از آن جمله‌اند فشار آب کمتر، زمان‌های طولانی انتظار، آب‌انبارها و شاه‌لوله‌های درهم‌شکسته، جمع‌آوری ناکافی آب برای خانوار، جمع‌آوری ناکافی مواد زائد از سطح کوچه و خیابان و مانند اینها.
- **زنان به پرداخت پول به ازای خدمات خانوار تمایل دارند:** زنان همواره این وظیفه را بر دوش می‌کشند که اطمینان لازم را بابت پرداخت‌های مصارف خانگی به‌وجود آورند. آنان در هر زمان خود واقف‌اند که توان پرداخت پول را دارند یا ندارند. تغییر در هزینه‌های خدمات این تأثیر را خواهد گذاشت که آنان بتوانند برای دیگر نیازهای بنیادین همچون غذا و مراقبت‌های بهداشتی نیز خرج کنند. در هر جا که کسری بودجه‌ای به چشم می‌خورد، معمولاً زنان و دختران با کاستن از خوراک و مراقبت بهداشتی‌شان متحمل این بار می‌شوند.

1. bias



پیرایند ۹-۷ زنان به عنوان نیروی کار برای ضایعات جامد دارالسلام، تانزانیا

پیوند با پیرایندهای ۱۵-۷ و ۱۰-۱۰

در دارالسلام کوشش‌هایی که اخیراً به منظور دخیل ساختن بخش خصوصی صورت گرفته، به ایجاد بیش از ۱۵۰۰ شغل منجر شده است. جمع‌آوری ضایعات جامد و رُفت و روب کوچه و خیابان‌ها از اوایل سال ۱۹۹۹ با شرکت‌های کوچک‌مقیاس و سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) قرارداد بسته شده است. پوشش‌دهی جمع‌آوری ضایعات از ۵ به ۴۰ درصد افزایش یافته و این خدمات هم‌اکنون در دسترس اقشار فقیر نیز قرار گرفته است. دستور عمل اصلی برای خدمات بهتر و مشاغل بیشتر، فرایند برنامه‌ریزی جامع و گسترده‌ای بوده که کنشگران ذی‌ربط محلی را در بر گرفته است. چشم‌انداز مشمول به‌کارگیری محلی در برنامه‌ریزی شهری می‌تواند انگیزش اولیه و آغازینی برای تغییر مسیر به سمت رویکرد بخش خصوصی در مدیریت مواد زائد یا ضایعات جامد باشد. یکی از مهم‌ترین معضدهای محلی که حکومت‌های محلی می‌توانند انجام دهند، ایجاد شرایط درست و مناسب برای کمک به بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی است. تهیه و تدارک خدمات، فرصت و موقعیتی عمده برای ایجاد مستقیم اشتغال به شمار می‌آید. خدماتی چون جمع‌آوری ضایعات، توزیع آب و محافظت از خیابان و بازار می‌تواند با اقدامات نوآورانه کوچک‌مقیاس به شکل مؤثر و کارآمدی تأمین شود. به‌علاوه، احتمال بهبود و توسعه پوشش‌دهی به آن بخش‌هایی از جمعیت که پیش‌تر دسترسی لازم و کافی به خدمات را نداشته‌اند، وجود دارد.

شهرداری دارالسلام، با پشتیبانی «برنامهٔ قانونی»^۱ سازمان کار بین‌المللی (ILO)، که تحت یکی از برنامه‌های شراکت عمومی-خصوصی درون منطقه‌ای قرار داشت، به بازسازمان‌دهی خدمات مربوط به دفع ضایعات به منظور تسهیل گسترش نقش شرکت‌های کوچک در جمع‌آوری ضایعات در سطح شهر پرداخت. پیمانکاران در فوریه ۱۹۹۹ شروع به انجام کارها کردند و ظرف دو ماه مقدار مواد زائد و ضایعات جمع‌آوری شده به دو برابر رسید. در این میان پاره‌ای درس‌ها وجود دارند که می‌توانند برای شهرداری‌ها آموزنده و راهگشا باشند، که موضوعاتی چون نیروی کار (که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد) و جمع‌آوری منابع مربوط به این امر (ن.ک. پیرایند ۱۵-۷) از آن جمله‌اند.

پیمانکاران در زمان شروع اقدامات مذکور در سال ۱۹۹۹، بیش از ۱۹۰۰ نفر از مردم را به کار گماشتند. برای پاک‌سازی ضایعات و مواد زائد جمع شده در تمامی نواحی و مناطق، تقریباً به همین تعداد نیاز بود. پیمانکاران در عین حال تحت فشار سرکردگان یا راهبران محلی نیز قرار داشتند، که آنان را وامی‌داشتند در عوض پشتیبانی یا حمایتی که از اجتماع محلی می‌کردند، آن عده از مردم را که خود ترجیح می‌دادند، به کار بگمارند. این امر نه تنها موجب اشتغال بیش از حد شد بلکه در عین حال بسیاری از این کارگران هم اعتمادناشدنی از آب درآمدند. در عرض دو یا سه ماه پیمانکاران دریافتند نمی‌توانند مبلغ کافی برای پرداخت دستمزد همهٔ کارگران‌شان جمع کنند و به دست آورند. در نتیجه آنان نیروی کار را در مجموع به ۱۲۵۰ نفر شاغل تقلیل دادند. این تعداد شامل آن دسته از مردمانی بود که پیش‌تر، پیمانکاران آنها را به صورت پاره‌وقت (یا به هر حال ناکامل) در دیگر فعالیت‌ها به کار گمارده بودند. در برخی از اشتغال‌ها کارگرانی که کمسیون شهر آنها را از کار برکنار کرده بود، و به‌ویژه رفتگران خیابان‌ها، دوباره در جای پیشین به کار مشغول شدند. برآورد شده است که خالص افزایش اشتغال، حدود ۹۰۰ تا ۱۰۰۰ نفر است.

حتی پیش از بازسازمان‌دهی مدیریت دفع مواد زائد و ضایعات نیز زنان به خاطر شرایط زیستی توان‌فرسای هر دم فزاینده‌شان در برخی از نقاط، بی‌درنگ در این فعالیت‌ها به کار گرفته می‌شدند. گروه‌های زنان با شروع خدمات جمع‌آوری ضایعات، کار خاص خود را به وجود آوردند، و به ازای این کار، پول دریافت می‌کردند.

«صندوق سپردهٔ توسعهٔ نان کی‌سوتو»^۲ در سال ۱۹۹۵ در قالب گروهی متشکل از پنج عضو به عنوان گروه خیاطی و گل‌دوزی شروع به کار کرد. نبودن بازاری که بتوانیم تولیداتمان را در آن عرضه کنیم، ما را بر آن داشت که خدمات تهیه غذا را - که با نام مامانتیلینز^۳ هم شهرت دارد- آغاز کنیم. این فعالیت نیز برایمان درآمد مکفی به همراه نداشت ما به کار جمع‌آوری و دفع مواد زائد و ضایعات پرداختیم، چون از دیگر فعالیت‌هایی که انجام می‌دادیم درآمد کافی به دست نمی‌آوردیم. دلیل دیگر این است که، دریافتیم پسرهایی که این کار را انجام می‌دادند، می‌توانند زندگی‌شان را با همین کار بچرخانند. به‌علاوه، ضایعات جامد دیگر داشت به معضل و مسئله تبدیل می‌شد و بسیاری از خانواده‌ها برای دفع مواد مذکور، از کودکان، آن هم با نرخ‌هایی بس پایین، استفاده می‌کردند. یکی از همین کودکان در هنگام انجام این کار، با خودرویی که سرعت زیادی داشت تصادف کرد. کی‌وودت^۴ جمع‌آوری مواد زائد یا ضایعات را در سال ۱۹۹۸ با ۲۰ عضو آغاز کرد. دو سال بعد آنان در حال پیشرفتی خوب و مناسب بودند و فعالیت‌های متنوع و گوناگونی را در زمینه مدیریت ضایعات جامد بدعت نهادند. آنان در مقام یکی از نخستین سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) در شهر، به دنبال شرکت کردن در دوره‌ای که ILO در ژوئیه ۱۹۹۹ برای نخستین بار برپا کرده بود، فعالیت‌های کمپوست کردن را نیز آغازیدند. آنان از طریق بازیافت، با تفکیک کالاهای و مواد بازیافت‌شدنی و فروش آنها به صنایع، درآمد افزونی به دست آوردند.

زنان، و نیز جوانانی که پیش‌تر بیکار بودند، مشخصاً از فرصت‌های شغلی به‌وجود آمده بهره بردند. زنان بیش از نیمی از مجموع نیروی کاری پیمانکاران خدمات مواد زائد را تشکیل می‌دهند. البته زنان به هر حال معمولاً مقام‌شان در حد مالکان و دارندگان یا مدیران سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی یا شرکت‌های مختلف نیست، مگر در آن دسته از سازمان‌های اجتماع محلی که فقط به دست زنان اداره می‌گردند. تقریباً تمامی رفتگران خیابان‌ها زن‌اند، در حالی که جمع‌آوری مواد زائد و ضایعات از خانوارها و شرکت‌ها راه هم مردان انجام می‌دهند و هم زنان. بیشتر پیمانکاران، حمل‌گاری دستی را برای زنان، بسیار سنگین می‌پندارند، و علاوه بر آن هیچ زنی را نیز برای کار با ماشین باری و کامیون به کار نمی‌گمارند. از سوی دیگر، زنان برای شغلی چون جمع کردن عواید ارجحیت دارند؛ و باور بر این است که آنان صداقت بیشتری دارند و بر خوردشان با کارفرمایان، مؤثر است. با مردان جوان برای مشاغل سنگین قرارداد بسته می‌شود، که حمل‌گاری دستی و بارگذاری کامیون‌ها از آن دست‌اند. آنان در عین حال بخش عمده‌ای از جمع‌کنندگان مواد زائد را تشکیل می‌دهند. آنان نیز به مانند زنان، شأن و موقعیت بالایی در جایگاه‌های تصمیم‌گیری و نظایر آن ندارند. هیچ یک از کسانی که به کار گمارده می‌شوند، سن‌شان کمتر از ۱۸ سال نیست.

چنین نیست که همهٔ مشاغل تمام‌وقت باشند. به برخی از کارگران تنها به ازای روزهایی که عملاً کار می‌کنند دستمزد پرداخت می‌شود، که این هم خود از دو تا پنج روز در هفته، متغیر است. پیمانکارانی که رسمی‌ترند و ثبات بیشتری دارند، حقوق هفتگی و ماهیانه می‌پردازند و در فواید ثانوی همچون اجارهٔ مسکن نیز وضع به همین ترتیب است. حداقل دستمزدی که حتماً به تمامی کارگران باید پرداخت شود - دست‌کم - ۱/۵۰ دلار امریکا در هر روز است.

منبع: برگرفته از باکر و دیگران، ۲۰۰۰

• **زنان معمولاً برای کسب درآمد، متقبل کارهای دوتن می‌شوند:** بسیاری از کارگران به کار گماشته شده به‌عنوان نیروی کار غیرماهر، یا آنهایی که تأمین‌کنندگان غیررسمی مقوله‌هایی چون خدمات آب و فاضلاب هستند، زن‌اند. تغییر در شیوه خدمات‌رسانی‌هایی از این دست به احتمال قوی بر درآمد زنان تأثیر خواهد نهاد. در بیراتناگار^۱ بیش از نیمی از رفتگران را زنان تشکیل می‌دهند. در دارالسلام، که در پیرابند ۹-۷ به تصویر کشیده شده است، بیش از نیمی از آنانی که در کارهای خرده‌پای مربوط به ضایعات جامد فعالیت می‌کنند، زن هستند.

تشخیص اهمیت موضوع جنسیت در تصمیم‌گیری چه‌بسا نخستین گام به‌شمار آید، لیکن چگونه می‌توان موضوع جنسیت را در جنبه‌های گوناگون شراکت اجتماعی درآمیخت؟ اینکه فقط موضوع برابری جنسیتی به عنوان یکی از هدف‌های شراکت ذکر شود، کافی نیست. ضروری است تعریف شود که چگونه می‌توان به آن دست یافت. این خود به مفهوم در نظر گرفتن فرایندهای خدماتی جنسیتی، درون‌مایه آرایه‌بندی و همچنین ترتیبات مالی‌ای است که باید برقرار گردند. در زمینه و بافتار اجتماعی و نهادی مشخص ترتیبات شراکتی، ضروری است نقش فعلی زنان مورد آزمون قرار گیرد و تلویحات و دلالت‌های جنسیتی مشخص شناسایی شود. به عنوان مثال، چنین چیزی شامل تعرفه‌ها و قیمت‌ها، یارانه‌ها، خط‌مشی‌ها یا سیاست‌های تهیه و تدارک، تسهیلات و گزینه‌های پرداخت، مدیریت اجرایی، اشتغال‌زایی، کنشگران، سامانه‌های حمایتی، و دامنه و ماهیت فعالیت‌های عمومی و هدف‌مند است.

یکپارچه‌سازی خدمات‌رسانی

چارچوب شراکت، می‌بایست به‌منظور پرداختن به رفاه اقشار فقیر و گروه‌هایی که بیش از همه به حاشیه رانده شده‌اند، برآورده ساختن نیازهای زیستی و معیشتی را با درآمیختن و یکپارچه ساختن طیفی از فعالیت‌های مختلف مرتبط با فقر و محرومیت، هدف بگیرد. این به‌ویژه بدان معناست که شراکت می‌بایست بر پایه روندها و فعالیت‌هایی بنا گردد که منجر به رویکردی کل‌نگر و همه‌جانبه‌تر و واکنشی هدف‌مندتر به فقر شود. ماهیت فعالیت‌هایی که به نیازهای معیشتی می‌پردازند، بستگی به برآوردهایی خواهد داشت که در آغاز کار صورت می‌پذیرند (ن.ک. بحث و بررسی و پیراندهای روشن‌گر در فصل ۵). این خود به تفکیک آنچه که قشر فقیر نامیده می‌شود کمک خواهد کرد، توجه را به فقیرترین اقشار و گروه‌هایی که بیش از همه به حاشیه رانده شده‌اند معطوف خواهد ساخت، و اطلاعات پراهمیتی را در مورد موضوع‌های جنسیت و رابطه آن با خدمات‌رسانی فراهم خواهد آورد. این تجزیه و تحلیل، به مثابه بخشی از راهبرد شراکت، منجر به راه‌حل‌های مختص زمینه‌ها و بافتارهای مختلف به‌منظور بهبودبخشی خدمات آب و فاضلاب و همچنین دفع مواد زائد خواهد شد.

محتمل است اقداماتی که به‌منظور تحقق‌پذیر ساختن نیازهای اقشار تهی‌دست صورت می‌پذیرد و واکنش و پاسخگویی به این نیازها (از طریق فعالیت‌هایی که در ادامه توضیح داده می‌شود) شماری از افراد یا سازمان‌های شهروندی را، که آگاهی و تجربه‌شان در کارکردن با اجتماع محلی موجب شکل‌گیری درک و شناخت بیشتری درباره نیازها و راه‌حل‌ها خواهد شد، در امور مربوط دخالت دهند. آن‌گاه لازم خواهد بود که شهرداری به همگون‌سازی این اطلاعات بپردازد و طیف فعالیت‌هایی را که می‌توانند در ترتیب و آرایه‌بندی شراکت رسمی گنجانده شوند، یا آنچه که می‌تواند با این آرایه‌بندی مرتبط گردد تا بتوان به پاسخی همه‌جانبه و یکپارچه درباره فقر دست یافت، در نظر بگیرد. به‌علاوه، نیاز خواهد بود که مسئولیت‌هایی منطبق با کارایی‌ها و تبحرهای کنشگران گوناگون در چارچوب شراکت به آنان تخصیص داده شود. درواقع هدف این نیست که کنشگر بی‌تمایل بخش خصوصی چندان به کار گرفته و گمارده شود، بلکه می‌بایست فعالیت‌هایی مرتبط با چارچوبی مرکب و مختلط انجام گیرند و اطمینان و تضمین لازم از به‌دست آمدن بهترین فواید حاصل آید.

1. Biratnagar

شراکت می‌تواند افزون بر اقدامات و فعالیت‌هایی مشخص، با هدف قراردادن محیط زیست کالبدی یا فیزیکی، در زمینه‌هایی چون خدمات آب و فاضلاب و دفع مواد زائد و ضایعات، دیگر اقدامات مبتکرانه و پیشگامانه را در خدماتی چون بهداشت و سلامتی، سرمایه اجتماعی، درآمدزایی و امور مالی تسهیل کند.

□ خدمات مربوط به بهداشت و سلامتی

در ترتیبات شراکتی، فعالیت‌های ارتقای بهداشت و سلامتی هر دم بیشتر گنجانده می‌شوند. در افریقای جنوبی، BOTT [ساخت، اجرا، آموزش، انتقال] امیدوار است از طریق تکوین و توسعه آگاهی بهداشتی هر چه بیشتر از ریشه‌ها و خاستگاه‌های خطر بیماری‌های مربوط به آب و آنهایی که منشأشان مدفوع و فضولات^۱ است، درک و فهم اهمیت پرداخت پول به ازای آب را ارتقا دهد. دیگر اقدامات پیشگامانه، همچون آنهایی که از طریق کارهای اپراتور در ال آلتو بنیان نهاده شدند، به جای اینکه این گونه پیوندها و علائق را ترغیب کنند و رواج دهند، درواقع تمرکزشان بر سلامت و بهداشت، به مثابه بخشی محوری از کوشش‌های‌شان برای توانمندسازی افراد، تقویت اجتماع‌های محلی و افزایش آگاهی در برخی از جنبه‌ها و ابعاد فقر و محرومیت بوده است. به‌منظور تحقق بخشیدن به فواید مورد نظر، زمان‌بندی فعالیت‌های ارتقای سلامت و بهداشت، نیاز به انطباق و همانندی با برنامه بهبودبخشی‌های خدماتی دارد. ممکن است نیاز باشد که این اقدامات، به نحوی با دیگر فعالیت‌ها و اقدامات مهم (همچون خدمات مراقبت‌های مادر و کودک یا خدمات مالی) پیوند و ارتباط یابند، و خدمات مذکور را کارگزاران یا نمایندگان تأمین کنند که مورد اعتماد و اطمینان اجتماع محلی هستند.

□ فعالیت‌های توسعه اجتماعی و اقدامات منجر به توسعه اجتماع محلی

چنانچه در ترتیبات شراکتی، هدف بهبود رفاه و آسایش اقشار فقیر باشد، به تقویت فرصت‌های مشارکت اقشار فقیر و اولویت‌دهی به فرایندهای مشارکت‌جویی نیاز است (ن.ک. فصل ۶). تنها با مشارکت معنادار و هدفمند اجتماع‌های محلی فقیر و سرپرستان خانوارهای تهی‌دست است که خدمات خواهند توانست پاسخگوی نیازهای آنان باشند و بر ویژگی‌ها و داشته‌های موجود آنان تکیه کنند. البته اجتماع‌های محلی به هر حال بدون داشتن مهارت‌های لازم برای انجام این کارها، نمی‌توانند در آنها شرکت جویند. بدین ترتیب گنجاندن فرایندهای مشارکت‌جویانه در ترتیبات شراکتی می‌بایست با ظرفیت‌سازی یا آموزش لازم همراه باشد. این امر تنها مستلزم آن نیست که منابع مالی، انسانی و سازمانی به شکلی عمده و کانونی در چارچوب مورد بحث جا گیرند، بلکه در عین حال مستلزم زمان نیز هست. برنامه‌سازی بهبودبخشی‌ها به خودی خود تحت تأثیر ظرفیت داخلی اجتماع محلی و اجرای روند ظرفیت‌سازی قرار می‌گیرد. در ظرفیت‌سازی می‌بایست تفاوت‌های درون اجتماع محلی مورد اذعان و اعتنا قرار گیرد و اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر هدف گرفته شوند، و نه فقط رهبران و سردهسته‌های حاکم و سلطه‌گر. گروه‌های زنان چه‌بسا مثلاً نیازمند اعتمادسازی و آموزش همگانی سخن گفتن باشند، و همچنین آموزش کارکردن گروهی و آموزش مهارت‌های تکوین سازمانی، هم از آن دست که این آموزش‌ها به دیگر گروه‌های داخل اجتماع محلی نیز داده می‌شوند.

جدای از ظرفیت‌سازی اجتماع محلی که پیش‌تر به آن اشاره شد، در ترتیبات طرفدار اقشار فقیر، حضور و شمول دیگر فعالیت‌های توسعه اجتماعی و اقدامات مربوط به توسعه اجتماع محلی برای اقشار فقیر مورد توجه قرار خواهد گرفت. چنین چیزی بدون سابقه هم نیست؛ بسیاری از پروژه‌های بخش مربوط به ضایعات جامد و همچنین آب که به دست دولت تأمین شده‌اند، اهمیت ایجاد و گسترش سرمایه اجتماعی را به‌منظور دوام و پایداری درون دادهای پروژه‌ها، تحقق بخشیده و جامعه عمل پوشانده‌اند. کنار رفتن چنین فعالیت‌هایی در

1. faecal borne

گذشته از برنامه‌های زیربنایی با حضور و مداخله بخش خصوصی (آن هم با استثناهایی درخور توجه و یادآوری) نمی‌تواند بازتاب‌دهنده چند دهه آموزش و فراگیری درباره فرایندهای تأمین این پروژه‌ها باشد. در تلاش و کوشش‌های مرتبط با امور زیربنایی، سرمایه اجتماعی دارای نقشی اساسی در ترفیع و ترویج مالکیت، تشویق موضوع حفاظت و نگهداری به شکلی کارآمد، و عمدتاً ایجاد این اطمینان است که از سرمایه‌گذاری انجام شده، قطره قطره جمع گردد، وانگهی بیشترین منفعت حاصل آید. در عین حال که فراهم شدن بهبودبخشی‌های کالبدی یا فیزیکی خود موجب بهبود دسترسی می‌شود، تکوین و شکل‌گیری سرمایه اجتماعی موجب بالارفتن میزان توان خانوارها در استفاده از دارایی‌های عینی و مادی‌شان خواهد شد.

□ اقدامات درآمدزایی

یکی از عمده‌ترین و حیاتی‌ترین موضوعاتی که موجب ارتقا و رسمیت بخشیدن خدمات برای خانوارها می‌شود، توانایی آنها در برآمدن از پس پرداخت‌های الزامی‌شان است. پیش‌تر در همین فصل، به گزینه‌هایی برای افزایش میزان یا نرخ بازیابی هزینه‌ها در میان مصرف‌کنندگان تهی‌دست اشاره شد. افزون بر آن، در ترتیبات و قرارها چه‌بسا امکاناتی برای توسعه اقتصادی خرد در نظر گرفته شود. دگرگون‌سازی‌های محیط کالبدی در مناطق و نواحی فقیرنشین - همچون تأمین منظم و سامان‌مند آب یا فضاهای باز تمیز و پاکیزه (که با برداشتن خاکروبه‌ها و خرده‌ریزهای موجود، صورت می‌پذیرد) - فرصت‌ها و موقعیت‌هایی را به‌وجود می‌آورد که می‌تواند چنان مکملی بر دارایی‌های خانوارها، برای مقاصد چون درآمدزایی در دسترس و اختیار آنان باشد. زمانی که زنان صرف جمع و انباشته کردن آب می‌کنند، می‌تواند شکل داشته‌ای سازنده و پربازده به خود بگیرد. به عنوان نمونه، درآمدزایی‌ای که خاستگاه و پایه‌اش خانه باشد، می‌تواند در جایی که پیش‌تر ممکن نبود، امکان‌پذیر باشد. به عنوان مثال، اقدامات و فعالیت‌های آموزش و تعلیم هدفمند مهارت‌های حرفه‌ای می‌تواند هم‌سو با بهبودبخشی‌های کالبدی، سازمان‌دهی شود. فعالیت‌های اشاره شده، به مانند تهیه و تدارک خدمات کالبدی، می‌بایست با توجه به نیاز و تقاضا انجام پذیرند و ترتیبات شراکتی نیازمند شناسایی کنشگران ماهر به‌منظور تسهیل این فعالیت‌ها خواهد بود.

□ خدمات مالی

دسترسی به خدمات مالی، همچون پس‌انداز و اعتبار خرد، از دیگر جنبه‌های پراهمیت ترتیبات مدافع اقشار فقیر و تهی‌دست به‌شمار می‌آید، که ارتباطی تنگاتنگ با فرصت‌های درآمدزایی، توسعه اجتماع محلی و تکوین و گسترش گزینه‌های پرداخت برای اقشار فقیر دارد. ارزیابی‌هایی که به‌منظور برآورد نیازهای مشارکت‌جویی صورت می‌گیرد می‌بایست ظرفیت و توان خانوارهای گوناگون را در امر پس‌انداز، راهبردهای معیشتی‌شان و نیاز به تأمین‌های مالی، الگوهای قرض و بدهی، و همچنین دسترسی‌ای را که اقشار فقیر به خدمات مالی موجود دارند (همچون قرض‌دهندگان نزول‌خوار و نظایر آنان) در معرض دید و توجه قرار دهند. آسان‌سازی خدمات مالی (چه‌بسا از طریق سازمان‌های جامعه شهروندی) می‌تواند نقشی محوری در شهرداری‌ها و اجتماع‌های فقیر محلی در دستیابی به اهداف‌شان داشته باشند. در غیر این صورت در زمینه مرتبط با بهبودبخشی‌های کالبدی، این کار می‌تواند امکان و قدرت شرکت در روند تأمین خدمات پیشنهادی را به خانوارهای محروم و به‌شمار نیامده بدهد، می‌تواند آسایش و انعطاف‌پذیری را برای کسانی که آرزوی بهبودی به خدمات‌شان را دارند فراهم آورد، و می‌تواند به حداکثرسازی فواید بالقوه خدمات بهبودیافته یاری برساند.

رفتار درست و منصفانه کارگران

از ویژگی‌های شایان توجه در خدمات‌رسانی شهری شهرداری، آن است که خاستگاه نیروی کاری آن عمدتاً و به گونه‌ای غالب، اقشار فقیرتر شهر است. تهیه و تدارک خدمات مربوط به دفع ضایعات و مواد زائد - خواه منسوب به شهرداری باشد و خواه



بیرابند ۱۰-۷ سوداگران آب، یا آگواته‌رو^۱ها آسون چیون^۲، پاراگوئه

در پاراگوئه (با جمعیت ۵ میلیون نفر)، چند دهه است که شرکت‌های خصوصی کوچک در دو شهر که بزرگ‌ترین شهرهای این کشور به‌شمار می‌آیند (یعنی آسون چیون و سبوداد دل استه^۳) دوشادوش و به همراه شرکت آب ایالتی شدیداً ناکارآمد کورپوسانا^۴ به کار و فعالیت می‌پردازند. پاراگوئه یکی از کمترین پوشش‌های آب و فاضلاب را در آمریکای جنوبی دارد: تنها ۴۲ درصد جمعیت آن به آب لوله‌کشی شده دسترسی دارند، ۱۱ درصد دارای دسترسی به خدمات بهداشتی اولیه‌اند و دیگر اینکه اصولاً هیچ‌گونه تصفیه‌ی هزآب نیز در آن وجود ندارد. حدود ۲۲ درصد از جمعیت، خدمات آب را از کورپوسانا دریافت می‌دارند و ۱۳ درصد از تعاونی‌های آب در سکونتگاه‌های کوچک شهری که هماهنگی آن را هیئت دولتی به نام سه‌ناکسا^۵ عهده‌دار است. لیکن در این میان ۵۰۰ هزار نفر دیگر نیز هستند که از طریق سامانه‌های کوچک‌مقیاس تأمین آب که مبتنی بر منابع آب زیرزمینی‌اند، تأمین می‌شوند. این سامانه‌ها را کارآفرینان کوچکی به اجرا درمی‌آورند که به آنها آگواته‌روها (سوداگران آب) می‌گویند. هم‌اکنون تقریباً ۳۵۰ تا ۶۰۰ آگواته‌رو وجود دارند که به کار مشغول‌اند. تقریباً یک‌سوم اتصالاتی که طی ۲۰ سال گذشته در آسون چیون و سبوداد دل استه انجام گرفته، به دست همین سوداگران آب فراهم آمده است، که خود نشان‌دهندهٔ مجموعاً حدود ۳۰ میلیون دلار امریکا سرمایه‌گذاری است.

هر سیستم معمول متشکل از یک چاه و تلمبه‌خانه است، که آب محله‌ای کم‌درآمد را با حدود ۱۰۰ خانوار از طریق لولهٔ پلی‌اتیلن ویژه کارهای سنگین، تأمین می‌کند. آب در ساعت‌های محدودی در هر روز، در مخزن‌های انبارۀ خانوارها، پمپاژ و روانه می‌شود. مشتریان یا خریداران این آب، استفاده‌شان را برحسب این جدول زمان‌بندی برنامه‌ریزی می‌کنند و به پر کردن انبارهای نگه‌دارنده، با آب کافی برای آن روز می‌پردازند. این عملکرد کاملاً خصوصی است، و نصب زیربنا و شالودهٔ آن نیز ساده است. آگواته‌روها کار را با کامیون‌های حمل آب آغاز کردند لیکن به خاطر وجود آب زیرزمینی فراوان، به ایجاد این سامانه‌های کوچک‌مقیاس تأمین آب روی آوردند.

«سوداگران آب (آگواته‌روها) ناحیه‌ای را برمی‌گزینند که برطبق محاسبات، کسب‌وکارشان می‌تواند در سکونتگاهی در حال رشد ریشه بدواند و پا بگیرد، قطعه زمینی را خریداری می‌کنند، به حفر چاه و ساخت تلمبه‌خانه می‌پردازند، و کارشان را با تهیه آب برای نخستین موج ساکنان، هر قدر اندک هم که باشند، شروع می‌کنند. سوداگران آب باید عجله کنند و بجینند، پیش از آنکه دعوی دیگری در منطقه مطرح شود، زیرا هر چند که سوداگران آب می‌توانند بر سر مشتریانی که در حاشیۀ یکی از سامانه‌ها یا در بین دو سامانه سکونت دارند، به هنگام تأسیس و استقرار به رقابت بپردازند، حق سوداگر یا آگواته‌روی پیشگام در عملیات اجرایی در هر منطقه معین، عموماً محفوظ و محترم است.

حتی با آنکه سوداگران آب خوش دارند بگویند که در بازاری آزاد و رقابتی کار می‌کنند، روشن است که به مقدار محدودی باید به امتیاز و حق انحصاری توجه داشت؛ چرا که در غیر این صورت، جدال برای کسب مشتری می‌تواند این کسب‌وکار را بی‌دوام و ناپایدار سازد. نواحی مطرح نشده در حاشیه و همچنین میان زون‌های کسب و کار سرگردان آب، در جایی که رقابت واقعی جاری است و نیز رقابت از طریق مقایسه (معیار سنجش^۶)، این اطمینان را به وجود می‌آورد که سوداگران آب، نفع یا امتیازی غیرمنصفانه برای مشتریان‌شان (در جاهای دیگر) قائل نیستند. وجود انجمن سوداگران آب^۷ در عین حال، امکان بروز تشنج یا هرگونه ناآرامی را در میان آنان محدود می‌سازد و درواقع رسوسی استانداردسازی کیفیت و قیمت‌های خدمات دارد.» (ترویانو، ۱۹۹۹)

آگواته‌روها برای سرمایه‌گذاری در این سامانه نیاز به منابع مالی دارند. آنان در آغاز در حد کمال پول خرج می‌کنند و تمام خطرهای را به جان می‌خورند. مشتریان هزینه‌ای را برای برقراری اتصال یا انشعاب می‌پردازند، و این عمده‌ترین راه جریان هزینهٔ سرمایه‌گذاری هر سوداگر آب به‌شمار می‌آید، که خود می‌کوشد ظرف سه سال این کار به سرانجام برسد، آن هم با توجه به ماهیت آمیخته به خطر این کسب‌وکار، ماهیت نامطمئن و متزلزل زیرساخت‌ها و بی‌اطمینانی قانونی میان‌مدت.

نفع آگواته‌روها، برخلاف بسیاری از شرکت‌های بزرگ‌مقیاس آب، در حمایت و پشتیبانی از خانوارهایی نهفته است که توان پرداخت تعرفه‌ها و هزینهٔ اتصال و انشعاب را ندارند. بنابراین بیشتر سوداگران آب به اجرای سازوکاری اعتباری دست می‌زنند که پرداخت به ازای نصب را تسهیل می‌کند - مانند پول قرض‌دهندگان سنتی، با نرخ‌های بهرهٔ بسیار زیاد- و موجب جریان هزینه سرمایه‌گذاری می‌شود و اطمینان لازم را از دوام و پایداری فعالیت‌ها به وجود می‌آورد. نظام تأمین مالی بدون شک موجب استثمار فقیرترین خانوارها می‌شود، بدین نحو که در آن به گونه‌ای نابرابر، برای خدماتی یک‌سان و همانند پول می‌پردازند، لیکن به مانند بیشتر خدماتی که برای اقشار فقیر به‌وجود آمده و شکل گرفته است، بر پایه آگاهی و شناخت بومی و تماس‌های نزدیک و تنگاتنگ با مشتریان، موجب ایجاد فرصت و انعطاف‌پذیری می‌شود.

اقتضای فقیر توانایی تهیه وثیقه یا دریافت وام از جایی دیگر را ندارند، و نیازمند انعطاف‌پذیری در پرداخت، طی دوره‌های دشوار تنگدستی‌اند. در عین حال که آنان پول زیادی را برای اتصال و انشعاب می‌پردازند، هزینه‌های آب عموماً به‌طور منظم اندازه‌گیری می‌شوند و اغلب هم پایین‌تر از قیمت شرکت‌های آب‌اند. به‌علاوه، در این میان هیچ انگیزه‌ای برای آگواته‌روها وجود ندارد که هزینه‌های مذکور را قطع کنند، چرا که هزینهٔ متفاوت تأمین آب، در قیاس با هزینه آشفته شدن کارفرما با اشیای نادرست، اصلاً عمده نیست.

به هر حال هم اکنون طرح‌هایی برای خصوصی‌سازی خدمات دولتی آب «کورپوسانا»، در دست اجرا هستند. قانون تازه‌ای برای آب به تصویب رسیده و دسته و هیئت سامان‌دهنده نیز به‌وجود آمده است. لیکن انجمن سوداگران آب یا آگواته‌روها، با نام «کامارا پاراگوایا دو آگواته‌روس»^۸ (CAPA)، دست به اعتراضی پرسروصدا در برابر آنچه که خود آن را چونان تلاشی برای خاتمه دادن به فعالیت‌های آنان می‌بیند، زده است. شرکت‌های خصوصی، تحت همین طرح و برنامه‌های فعلی، قرارداد مناقصه‌ای با امتیازات ۳۰ ساله برای جایگزین شدن با «کورپوسانا» خواهند بست. با آنکه قانون تازه از این جهت نامعمول است که هیچ‌گونه حقوق انحصاری برای متصدی مناقصه قائل نیست، لیکن برای سوداگران آب که در حوزه صلاحیت و اختیارات خدمات رفاهی به کار می‌پردازند، مجوزهای کاری حداکثر ۱۰ ساله اعطا خواهد شد و تحت مقررات تعرفه‌ای نیز قرار خواهند گرفت. هراس CAPA از آن است که مبادا هیئت تنظیم و نظارت بر مقررات موجب سرکوب یا فرونشاندن رقابت شود و اینکه متصدی جدید برندهٔ مناقصه برای تجدید نکردن جوازهای آنان فشار آورد و از این طریق آنها را به ورطهٔ نابودی بکشانند.

1. aguateros
4. CORPOSANA
7. Aguateros Association

2. Asuncion
5. SENACSA
8. Cámara Paraguaya de Aguateros (CAPA)

3. Ciudad del Este
6. benchmark



موضوعات و دل‌نگرانی‌هایی که CAPA مطرح ساخت، بحث و گفت‌وگویی پر جنب و جوش و پرتکاپو را دربارهٔ آگواته‌روها برانگیخت. از نظر برخی از مشاهده‌گران، آنان نمونه‌ای درخشان از مزایای رقابت خصوصی بی‌قید و بند به‌شمار می‌آیند، و شکست‌های بخش عمومی را در فراهم‌سازی خدمات پایه نشان می‌دهند. چنین استدلال شده است که حضور آنان، پنداشت‌ها و پیش‌فرض‌های قراردادی متداول را مبنی بر اینکه تأمین آب در زمرهٔ تملک‌های انحصاری طبیعی بر پایهٔ صرفه‌های مقیاس است، به ستیز و چالش می‌خواند. با استدلال آنان، پدیدهٔ موسوم به «آگواته‌روها» یا «سوداگران آب»، نشان می‌دهد که:

- نوآوری‌های خصوصی می‌توانند یاری‌دهندهٔ ارتقای شهری و بهبود دسترسی به خدمات باشند؛
 - مشارکت بخش خصوصی در تهیه و تدارک خدمات می‌تواند از فشارهای مالی‌ای که با گسترش دادن پوشش به مناطق تازه همراه است، بکاهد و آنها را آسان سازد؛
 - تملک‌های انحصاری بزرگ مقیاس دولتی یا خصوصی لزوماً عرضه‌کنندهٔ تنها گزینه یا بهترین گزینه ممکن برای تأمین آب نیستند؛
 - متصدیان یا اپراتورهای کوچک مقیاس، به دلیل انعطاف‌پذیری عملکردهایشان، بالقوه توان خدمات‌رسانی به فقیرترین اقشار را دارند؛ و
 - بر محدودیت‌های عمومی و / یا ناکارایی‌ها می‌توان با روا دانستن مشارکت بخش خصوصی در خدمات‌رسانی‌ها، فائق آمد.
- البته با وجود معاضدت‌ها و کمک‌های «آگواته‌روها» در شهرهای آسون‌چئون و سیوداد دل استه، قیدوبندها یا محدودیت‌های چندی نیز وجود دارند که مانع تداوم و تکرار اقدامات و پرداختن به موضوعاتی می‌شوند که می‌بایست در هر گونه آرایه‌بندی و ترتیبات آتی، آنها را در نظر داشت:
- از منظر کالبدی یا فیزیکی، رویکرد در پیش گرفته شده با موانع و محدودیت‌های زمین‌شناختی مواجه است؛ فقط در جایی می‌توان دست به عمل زد که بستر آب آن قدری بالا باشد که بتوان به حفر چاه پرداخت. در عین حال که این خود بدان معناست که چنین رویکردی تنها در برخی از مکان‌ها قابلیت تکرار و الگوبرداری دارد، بر اهمیت راه‌حل‌های مشخص بافتاری یا زمینه‌ای و تکیه بر راه‌حل‌ها و داشته‌های موجود نیز تأکید می‌کند.
 - استاندارد خدمات، متنوع و متغیر است و در مجموع نامنظم. آبی که آگواته‌روها تأمین می‌کنند تصفیه نشده است و کیفیت آن گاهی اوقات پایین است. تأمین آب معمولاً مستمر و مداوم نیست و با مسائلی چون کم بودن فشار یا گسیختگی [لوله] رو به روست. مشتریان، با برقرار شدن اتصال، تحت اراده و فرمان آگواته‌روها قرار می‌گیرند و دیگر هر چه هست، به رفتار آگواته‌رو بستگی می‌یابد.
 - هر آگواته‌رو عملاً در حوزه و ناحیهٔ خودش، دارای حقوق و امتیازهایی انحصاری است، که مورد توجه و احترام دیگر اعضای CAPA نیز هست، و هنگامی که سازوکار کنترل قیمت داخلی (که پیش‌تر شرح داده شد) در کار باشد، در مواقعی هیچ رقابتی وجود نخواهد داشت.
 - پریشی هم وجود دارد در مورد اینکه آیا در زمان حاضر آنان از آن رو نیازهای فقیرترین اقشار را برآورده می‌سازند که خود در محله‌هایی استقرار می‌یابند و به فعالیت می‌پردازند که در آنها مشتریان بالقوه استطاعت پرداخت ۲۵۰ تا ۳۵۰ دلار آمریکا به عنوان قیمت برقراری اتصال و گرفتن انشعاب را دارند. هر چند که آنان سازوکاری اعتباری را برای فقیرترین اقشار در این مناطق تدارک می‌بینند، لیکن پیش‌تر به انتخاب و دستچین کردن مناطق بر پایه توانایی اکثریت برای بازپرداخت، اقدام کرده‌اند.
 - در این میان چنین نیست که برخی پرداختی‌ها ارزان‌تر از تدارکات بخش عمومی باشد. برخی از تعرفه‌های اجرایی ماهیانه، ۲۵ تا ۵۰ درصد بالاتر از رقم تعیین‌شدهٔ «کورپوسانا» برای پرداخت است، گو اینکه تفاوت‌ها تا حدی خودشان یارانه‌های دریافتی موجودیت‌های عمومی یا دولتی را منعکس می‌سازند. البته به هر حال حال در اصل اینها می‌تواند قیمتی بهتر از هرگونه خدمات دیگر را، مگر برای نظام‌هایی که مدیریت‌شان با اجتماع محلی است، ارائه و پیشنهاد کنند.
 - پدیدهٔ موسوم به «آگواته‌روها» (سوداگران آب) را نمی‌توان از زمینه و بافتار اجتماعی و سیاسی آن منفک ساخت. فراهم‌سازی خدمات پایه در پاراگوئه به طرز مصیبت‌باری ناکافی است. از همان سال ۱۹۵۶ که «کورپوسانا» به‌وجود آمد، آسون‌چئون تنها پایتخت شهری در آمریکای لاتین بود که سامانهٔ آب‌رسانی نداشت. گسترش بسیار کند و آهسته شبکه لوله‌کشی از آن زمان تاکنون نشان‌دهندهٔ اولویت ناچیزی است که به موضوعات اجتماعی ناشی از دیکتاتوری‌ای سی‌ساله و همچنین میزان بی‌حد و حصر فساد که در «کورپوسانا» پا گرفته است، ارتباط می‌یابد. این گونه است که آگواته‌روها درواقع راه‌حلی غیررسمی بر این مسئله و معضل ساختاری به‌شمار می‌آیند.
- چه‌بسا موضوع اصلی این باشد که آگواته‌روها در زمان حاضر به ارائه خدمات زهکشی فاضلاب نمی‌پردازند، و در حالی که این امر در گذشته از طریق استفاده از انباره‌های فاضلاب (سپتیک تانک) جداگانه تداوم داشته است، چه‌بسا اوضاع و شرایط (خطوط فروشویی خاک، کیفیت خاک و اندازهٔ قطعه زمین) همیشه هم پشتیبان این سامانه نباشد. چندان محتمل نیست که آگواته‌روها به خاطر مقیاس کوچک‌شان و نیاز به سرمایه‌گذاری عمده، بتوانند دست به اجرای سامانه‌های زهکشی معمول فاضلاب و تجهیزات تصفیه گنداب و فاضلاب بزنند، لیکن چنین استدلال شده است که سامانه‌های کوچک مقیاس همچون دستگاه‌های کوچک و فشرده، ره‌گیرها یا تالاب‌های ویژهٔ گنداب معمولاً به خاطر ظرفیت‌های اجرایی یا سرمایه‌گذاری با شکست مواجه می‌شوند.
- در حالی که ممکن است اپراتور بزرگ خصوصی به شکلی کارآمدتر به جمعیت آسون‌چئون آب‌رسانی کند، به شکلی منصفانه‌تر و با پوشش‌دهی کارآمدتری در قیاس با آنچه آگواته‌روها بتوانند طی ۳۰ سال آینده انجام دهند، از جمله اجزا و عناصر حیاتی برای تضمین این نتیجه - که سامان‌دهندهٔ مستقل و کارآمدی برای آب است - در پاراگوئه بسیار مسئله‌ساز است. فساد در میان نخبگان سیاسی و مدیران دولتی شکلی فراگیر به خود گرفته است. فقط به همین علت هم که شده، به شدت وضعیت وفق و مدارا با آگواته‌روها در زمینه قانون‌گذاری‌های مربوط به آب و اجازه ادامهٔ کار به آنان، مطرح است. در عین حال این نیز مطرح است که ترغیب و تشویق هر چه بیشتر فعالیت‌های آنان می‌تواند منجر به پوشش‌دهی هر چه گسترده‌تر در مناطق فقیر، همراه با خدمات هر چه بیشتر شود.

منبع: برگرفته از ترویانو، ۱۹۹۹، ترجمهٔ تووو ماریا سولو؛ آندرو نیکسون

غیررسمی- بی چون و چرا به دست فقیرترین اقشار انجام می گیرد. شأن و مرتبه و همچنین آسیب پذیری و به حاشیه رانده شدن آنان از جامعه، ارتباطی تنگاتنگ با منزلت پایین مشارلی دارد که آنان عهده دار هستند. بسیاری از زنان بخشی از راهبرد معیشتی شان را بر رفت و روب خیابان و جمع کردن خنزر-پنزر قرار داده اند؛ و فقیرترین اقشار، که کاستها یا طبقات زیرین آسیای جنوبی اند، به شکلی ثابت و بی تغییر، مسئولیت تخلیه و پاک سازی چاه ها و چاهک های مستراح را برعهده دارند. در عین حال که متداول است روند شکل گیری شراکت، با حساسیت های سیاسی کارگران شهری منتسب به شهرداری مرتبط باشد - و همچنین با طرح و پیشنهاد های سفت و سخت برای باز به کارگماری آنان در ترتیبات شراکتی- با این همه توجه چندان بی تأثیر شراکتها بر کارگران بخش غیررسمی صورت نگرفته است، و به هر حال مهم است که سازوکارهایی به منظور پرداختن به نقش آنها در آینده، وضع و مقرر گردد. بخشی که در ادامه می آید، مکملی است بر بحث و بررسی در مورد این کنشگران، که در فصل ۶ به دست داده شده است، و پاره ای از موضوعات عمده اجتماعی را در مورد کارگران، که می بایست از طریق چارچوب شراکت به آنها پرداخته شود، مد نظر قرار می دهد.

□ کارگران شهری (وابسته به شهرداری)

مواجهه با نیازهای کارگران موجود شهرداری - و به طریق اولی، با اتحادیه های متمرکز بر نیازهای اعضا- معمولاً جزو هدف های اصلی و اولیه و بخشی عمده و بس پراهمیت در زمینه گذار از تهیه و تدارک خدمات مرتبط با شهرداری به تهیه و تدارکی با مداخله بخش خصوصی به شمار می آید. بسیاری از (هر چند نه همه) خدمات رفاهی وابسته به شهرداری دارای کارکنان بیش از حد یا کارکنانی نامتناسب برای گذار یا انتقال بلافاصله کارگران به فعالیت های خصوصی اند، و ضروری است که در چارچوب شراکت به مقوله هایی چون اشتغال مجدد کارکنان، انتقال آنان و یا اخراج شان به علت عدم نیاز، پرداخته شود. چنانچه روند مذکور مخالفت های سیاسی فراوانی را به همراه داشته باشد، یا چنانچه بهای پرداختن به نیازهایی چون اخراج کارگران به علت عدم نیاز، به فواید ترتیبات شراکتی بچربد یا ارجح از آن باشد، آن گاه چه بسا رویکرد کلی شراکت نیاز به تجدیدنظر داشته باشد. تعیین اینکه چگونه، چه وقت و طی چه دوره و مقطع زمانی می توان با نیازهای مخالفان بالقوه رودررو شد، موضوعی حیاتی است که فراروی هواداران و مدافعان شراکت قرار دارد.

هر شهرداری می بایست رویکرد خاص خود را برای پرسش و مسئله به کارگماری کارگران وابسته به شهرداری در مشاوری با اتحادیه ها، بخش خصوصی و شرکای جامعه شهروندی، بیابد و به کار گیرد. هدف، حفظ کردن وضعیت فعلی نیست بلکه قدرتمند ساختن کارگران فقیر و ایجاد این خاطر جمعی و اطمینان است که دخالت بخش خصوصی تأثیری در جهت مخالف بر این اقشار فقیر بگذارد و هیچ اقدام پیشگامانه ای در جهت تخفیف و ملایمت نیز در کار نباشد. گزینه هایی که در ادامه مطرح می گردند، به ایجاد این تضمین و اطمینان کمک می کنند که کارگران فقیر، از طریق ارائه و معرفی شراکت هایی برای خدمات شهری وابسته به شهرداری، قدرتمند می شوند و نه اینکه از قدرت شان کاسته شود.

• ایجاد امنیت شغلی کارکنان شهری: برخی از اپراتورها بر حساسیت سیاسی به کارگماری دوباره کارگران اذعان داشته اند و

ضمانت هایی را فراروی تصمیم گیران منتسب به شهرداری و اتحادیه های تجاری به منظور تسهیل مذاکرات هر چه ساده تر، قرار داده اند. در عین حال که چنین چیزی ممکن است در حیطه به کارگیری و استخدام مدیران و کارکنان ماهر و کارآزموده مسئله ساز نباشد، لیکن به کارگماری دوباره نیروی کار، و عمدتاً هم کارگران یا نیروی کار فقیر، موضوع و مسئله ای عمده و جدی را به وجود می آورد. در ترتیبات موفق شراکتی سرانجام بسیاری از مردم به کار گمارده خواهند شد و این احتمال وجود دارد که شغل های (متفاوت) جدیدی در امر ساخت و ساز و مدیریت شکل گیرند، لیکن چنین کاری می تواند زمان بر باشد. اسناد و مدارک دقیق بسیاری وجود دارند، دال بر اهمیت اینکه اپراتور احتمالی آتی، با اولویت قائل شدن برای کارکنان فعلی موجود، مجموعه ای پسندیدنی و پذیرفتنی از کارگران و کارکنان وابسته به شهرداری را تشکیل خواهد داد. برخی از مدارک دیگر، بر به کارگیری و استخدام دوباره نیروی کار دپارتمان شهری، به رغم هزینه بالقوه آن، تصریح دارند. بدین ترتیب، پیش از انتخاب شرکای بخش

خصوصی، معمول است که طرح‌های پیشنهادی به تفصیل به آنچه که اپراتور در زمینه انقضای به کارگماری نیرو مطرح می‌سازد و ارائه می‌کند، پردازند.

• **پیشنهاد مبنی بر بازنشستگی کارکنان موجود یا نقل و انتقال‌ها:** گاهی اوقات بس بغرنج می‌نماید که در حالی که دیگر بخش‌ها یا دپارتمان‌ها نیز با معضل کارکنان بیش از حد مواجه‌اند، برخی از شهرداری‌ها پیش از آنکه بخش خصوصی مداخله کند و بگذارد که کوچک‌مقیاس شدن طبیعی رخ دهد، خودبه‌خود ضرب‌الاجلی چندساله را برای استخدام و اشتغال تعیین می‌کنند. این امر، فرصت‌هایی را برای به کارگمارده شدن کارکنان در مشاغل جدید، به وجود می‌آورد. در موارد دیگر، می‌توان به پیشنهادهایی چون بازنشستگی زودهنگام یا انفصال خدمت، البته به شکلی که خوشایند و دارای جذابیت باشد، اشاره کرد.

• **ترویج و تشویق حقوق و شرایط مصوب کارگران:** لازم است که ترتیبات شراکتی، افزون بر امنیت شغلی، به اوضاع و شرایط کارگران نیز پردازند و توجه کنند؛ که از آن جمله است دستمزدهای آنان، ساعت‌های اشتغال به کار، تدارکات بهداشتی و ایمنی و نظایر اینها. شهرداری‌ها می‌بایست این تضمین و اطمینان را به وجود آورند که اوضاع و شرایط کاری، بهتر از آن چیزی است که در خود شهرداری وجود داشت. در عین حال که چنین چیزی در آن دسته از شراکت‌هایی رخ خواهد نمود که شرکت‌های بین‌المللی آب در آنها دخیل هستند، به عنوان مثال، این خود در شراکت‌هایی که شرکت‌های ملی در زمینه مدیریت ضایعات جامد در آنها حضور دارند، چندان محتمل به نظر نمی‌رسد.

• **ارائه فرصت‌های تعلیم و تربیت، و توسعه حرفه و پیشه:** از جمله انگیزه‌ها و مشوق‌های کارگران برای سوق یافتن به سمت بخش خصوصی همانا فرصت و اقبال توسعه کار و پیشه و همچنین نوید تعلیم و تربیت است، که معمولاً سفرهای خارج را هم در بر می‌گیرد. با آنکه چنین چیزی عمدتاً در مورد پرسنل ماهر و کارآزموده اعمال می‌شود، لیکن پاره‌ای از متصدیان دست به تأمین مالی برای برنامه‌های مربوط به توسعه منابع انسانی^۱ (HRD) نیز می‌زنند که خود شامل آموزش‌های شغلی و علمی است. مسئولیت‌های شراکت هر قدر گسترده‌تر باشند، نیاز به تعلیم و تربیت کارکنان با روش‌های تازه کار با تجهیزات، روال کار با مشتریان و کارفرمایان و نظایر اینها نیز شکلی گسترده‌تر به خود می‌گیرند.

• **تشویق توسعه شرکت‌های کوچک‌مقیاس:** در برخی از ترتیبات، پشتیبانی لازم برای کمک به کارکنان موجود وابسته به شهرداری در مناقصه‌های شان برای قراردادهای کوچک (یا بخشی از قراردادهای) فراهم آمده است تا بتوان خدمات را از طریق شرکت‌های کوچک‌مقیاس مستقل تدارک دید. در حالی که این امر مستلزم انگیزش و اعتماد و اطمینان از سوی کارکنان برای تبدیل شدن به کارآفرینانی کوچک‌مقیاس‌اند، ثابت شده است که ایجاد هر چه تسهیل‌شده‌تر شرکت‌های خرد، شیوه‌ای موفق برای ایجاد اطمینان و تضمین این امر که کارگران دارای فرصت‌های پایدار و مداومی برای کسب درآمد باشند، به شمار می‌آید. چنانچه شراکتی دربرگیرنده سرمایه‌گذاری ثابت عمده‌ای باشد، پروژه‌های جدید ساخت‌وساز فرصت‌های تازه‌ای را نیز برای کسب و کارهای کوچک بومی یا ساکنان اجتماع‌های فقیر محلی به وجود خواهند آورد.

• **توزیع درصدی از سهم مالکیت در بین کارکنان:** شراکت‌های عمومی- خصوصی، در زمینه‌ها و بافتارهای به شدت تشکل یافته در قالب اتحادیه، به گونه‌ای شکل گرفته و به وجود آمده‌اند که سهم‌هایی به کارکنان در آفریدن انگیزه و تعهد هر چه بیشتر به مداخله بخش خصوصی، اختصاص داده شود (ن.ک. مورد نلس پرویت، که در پیرایند ۱۷-۶ توصیف شده است).

□ کارگران بخش غیررسمی

در عمل ممکن است این گونه باشد که کارگران به کار گماشته شده و شاغل در بخش غیررسمی، بیش از همه تحت تأثیر اصلاحات بزرگ مقیاس و گسترده در خطامشی و سامانه‌های تأمین [خدمات] قرار گیرند. با این همه، چندان به تأثیر این خنزر-پنزر جمع‌کن‌های تهی‌دست، کارگران حفاظت و نگهداری دستی [از منابع طبیعی] و یا دست‌فروشان دوره‌گرد آب پرداخته نمی‌شود، و شراکت عمومی - خصوصی (PPP) می‌تواند تأثیرگذاری عمده و مهمی بر گروهی کثیر و بزرگ از کارگران خوداشتغال داشته باشد. از آنجا که هیچ‌گونه تهیه و تدارک سامان‌دهنده‌ای که از حقوق کارگران غیررسمی محافظت کند اندیشیده نشده است، انگیزه چندان برای شهرداری‌ها و اپراتورهای بخش خصوصی وجود ندارد تا به تدوین و تنظیم طرح و برنامه‌ای اقدام کنند که تأثیر اجتماعی آرایه‌بندی یا ترتیبات مذکور را بر بخش غیررسمی و همچنین شرایط زیستی - معیشتی اقشاری که آسیب دیده‌اند، مورد بررسی قرار دهد. با این حال هر شراکتی که به نفع اقشار فقیر صورت می‌پذیرد، می‌بایست درست همین را انجام دهد؛ و این خود در حیطه توان شریک مربوط به شهرداری است تا این تضمین و اطمینان را به وجود آورد که راهبرد شراکت و نیز ترتیب و آرایه‌بندی آن به گونه‌ای شکل گرفته است که فعالیت‌های بخش غیررسمی را مخاطب قرار دهد و درواقع به آنها بپردازد.

با وجود بی‌تجربگی اپراتورهای بزرگ مقیاس بخش خصوصی در کار با تأمین‌کنندگان کوچک مقیاس تهی‌دست، رویکردهای بالقوه می‌تواند شامل و نظیر اینها باشد:

- شناسایی نقش تأمین‌کنندگان کوچک و خرده‌پا در کل چارچوب شراکت؛
- پشتیبانی از قانونی کردن یا ثبت، و یا دادن جواز در صورت لزوم به منظور سازگاری حضور و شمول اینان در ترتیبات شراکت (ن.ک. ۸-۶)؛
- پشتیبانی از تکوین و توسعه شرکت‌های کوچک مقیاس برای عقد قراردادهای مستقیم خدماتی، چه با شهرداری و چه با متصدی رسمی (ن.ک. ۹-۶)؛
- تعلیم و تربیت هدف‌مند و ارتقا و گسترش مهارت‌ها و همچنین اقدامات درآمدزا، به منظور سمت و سوددهی مجدد به فعالیت‌ها؛
- ترتیبات حاصل آمده از راه مذاکره در جایی که تأمین‌کنندگان بخش غیررسمی، کماکان به خدمات‌رسانی برای دوره‌ای موقتی ادامه می‌دهند؛ و
- اقدامات پیشگامانه و ابتکاری در ظرفیت‌سازی برای کنشگران رسمی بخش خصوصی، به منظور معطوف ساختن توجه آنان به توان بالقوه تأمین‌کنندگان خرده‌پا.

از جمله دل‌نگرانی‌های اصلی و عمده تأمین‌کنندگان بخش غیررسمی در برخی از شهرها، سلب مالکیت یا به عبارتی مصادره شدن سرمایه‌گذاری‌شان است. در آرایه‌بندی یا ترتیبات باید این اطمینان و تضمین نهفته باشد که اپراتور جدید نمی‌تواند امکانات موجود را (هر قدر هم غیررسمی باشند) به راحتی و بدون اینکه نوعی بحث و گفتمان یا شکلی از تاوان و جبران در کار باشد، به‌ویژه برای تأمین‌کنندگان غیررسمی تهی‌دست، مستحیل یا جذب خود کند. در پاراگوئه، آگواته‌روها یا همان تاجران و سوداگران آب، که در پیرامند ۷-۱۰ در موردشان توضیح داده شد، خدماتی مهم و شناخته شده را تأمین می‌کنند، لیکن در طرح پیشنهادی اخیر، برای ترتیبات و تنظیم حق بهره‌برداری، در نظر گرفته نشده است که چگونه این تاجران و دارایی‌شان در طرح و برنامه‌های گسترش شبکه بسیار محدود آب، ادغام و با آنها یکپارچه خواهند شد.

جنبه‌های مالی و اقتصادی ترتیبات شراکت

از منظر شهرداری، هدف اولیه و اصلی شراکت، بی‌چون و چرا همانا پرداختن به محدودیت‌ها یا قیدوبندهای مالی است، و برخی از عناصر محوری و تعیین‌کننده چارچوب شراکت، الزامات آرایه‌بندی مورد نظر را تشریح خواهند کرد. بحث و گفتمانی که در ادامه می‌آید، برخی از

مسائل و دغدغه‌هایی را که باید مدّ نظر قرار گیرند، خواهد شکافت:

- سرمایه‌گذاری ثابت (پولی) خصوصی (مدیریت ریسک، منابع تأمین مالی، محدودیت‌های قرض‌گیری مرتبط با شهرداری، بهبود دسترسی به سرمایه پولی همگانی، هزینه‌های قرض‌گیری)؛
- انگیزه‌های مالی (قیمت‌های اپراتور، منافع اپراتور، پرداخت به NGOها)؛ و
- بازیابی هزینه (تعرفه‌ها، یارانه‌ها، هزینه‌های اتصالات).

سرمایه‌گذاری ثابت (پولی) خصوصی

هدف اصلی بسیاری از شهرداری‌ها، جذب سرمایه ثابت خصوصی به تلاش و کوشش‌های‌شان در مسیر بهبودبخشی به خدمات شهری است. لیکن این قصد و نیت ارتباطی تنگاتنگ با توانایی ایجاد این اطمینان دارد که جریانی از درآمد و عایدی موجود و در دسترس، برای برگرداندن پول سرمایه‌گذار یا بازپرداخت به وی، در کار هست. بدین ترتیب است که خطمشی یا سیاست بازیابی هزینه و همچنین تمایل کاربر به پرداخت پول، همواره در هر چارچوب شراکتی دارای نقشی عمده و حیاتی است.

متأسفانه، بسیاری از حکومت‌ها، برآوردشان از سرمایه‌گذاری زمان و نیرو (انرژی) و نیز سرمایه‌گذاری پولی، که باید به‌منظور جذب مبالغ فراوان سرمایه‌گذاری خصوصی - و به‌ویژه سرمایه‌گذاری خارجی- انجام دهند، فوق‌العاده کمتر از آنی است که باید باشد.

انواع سرمایه‌گذاران خصوصی، بس متفاوت‌اند: محلی (بومی) و خارجی، تأمین‌کنندگان پویا و فعال خدمات شهری، و تأمین‌کنندگان غیرفعال یا منفعل پول. میزان کمک و معاونت آنها هم متفاوت است، با انواع مختلف سرمایه‌گذاری‌ها در دوهای زمانی متفاوت. آنها جایگزین‌هایی نیز دارند. هرگاه نتیجه بگیرند که سرمایه‌گذاری مشخصی می‌تواند فرصت و موقعیت‌هایی بهتر را برای سوددهی - در قیاس با دیگر گزینه‌های ایشان- فراهم آورد، اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند. یافتن تعادل درست بین برآورده ساختن نیازهای سرمایه‌گذاران خصوصی و مواجهه با نیازهای شهرداری و کاربران، فرایند تشدیدکننده زمان - و منابع- است. شواهد حاکی از آن‌اند که، بسته به میزان پیچیدگی طرح پیشنهادی و اندازه آن، روند مذکور (برای خدمات شبکه‌ای) می‌تواند بیش از دو سال زمان ببرد و در عین حال می‌تواند موجب به بار آوردن هزینه‌های دادوستدی عمده‌ای (چه‌بسا به میزان میلیون‌ها دلار) برای بخش عمومی شود.

□ مدیریت ریسک

چرا سرمایه‌گذاران خصوصی با سرمایه‌گذاری در هر پروژه خاص، پول یا سرمایه‌شان را به خطر می‌اندازند؟ راهنمای پاسخ به این پرسش در محاسبه‌های خطر / پاداش، که اپراتور بالقوه می‌کند، نهفته است. آنان دل‌نگرانی انواع گوناگونی از خطر را دارند، همچون:

- **ریسک‌های پروژه‌ای** که خود پروژه موجب تحمیل‌شان می‌شود - تأمین خدمات مورد نیاز چقدر هزینه در بر خواهد داشت؟ کاربران به ازای این خدمات چه مقدار پول خواهند پرداخت؟ نظارت دولت چه تأثیری بر کارها و اقدامات خواهد داشت؟
- **ریسک‌های کشوری** که کشور محل استقرار پروژه تحمیل‌شان می‌کند - آیا حکومت، قراردادهای را محترم خواهد شمرد؟ آیا از ارزش پول در گردش کاسته خواهد شد؟ آیا سازوکارهایی برای حل مناقشه‌ها وجود دارند؟ آیا می‌توان سود و منفعتی از این کشور به دست آورد؟

سرانجام، به هر حال پرسش اصلی این است که آیا خطرهای ریسک‌هایی که هر سرمایه‌گذار خصوصی به جان می‌خرد، با سودی که به

پیرایند ۱۱-۷ تأمین مالی برای امتیاز بهره‌برداری بویونس آیرس، آرژانتین

تأمین مالی برای امتیاز بهره‌برداری در آرژانتین - شامل اقدامات منظم، و همچنین برنامه سرمایه‌گذاری مالی به مبلغ ۴ میلیارد دلار امریکا - در شکل‌های چندریختی رخ نموده و رواج یافته است (و در وهله نخست در قالب یکسان‌نگری و برابری، هزینه‌ها و بدهی کاربران)، که خود از منابع خصوصی و عمومی متعددی سرچشمه می‌گیرد. از جنبه برابری و یکسان‌نگری، دارنده امتیاز رسمی - یعنی آگواس آرژنتیناس (AA) - تحت مالکیت سهامداران متعددی قرار دارد. مالک اصلی و عمده شرکت سوئز لیونز ده زو (اکنون اوندئو) است، که از شرکت‌های آب فرانسوی است. شرکت مذکور ۲۵ درصد سهام حق امتیاز را دارد. دیگر شرکت‌های خارجی سهامدار عبارت‌اند از اس. جی. دو آگواس^۱ در بارسلونا (۱۰/۸ درصد)، کمپانی ژنرال دو او^۲ (اکنون ویواندی^۳) در فرانسه (۷/۶ درصد)، و انگلین واتر^۴ انگلستان (۴/۲ درصد). سهامداران محلی شامل سوسیه‌داد کومرسیال دل پلاتا اس.آ.^۵ (۱۹/۶ درصد)، ملر اس.آ.^۶ (۱۰/۲ درصد)، و بانکو گالی سیای بویونس آیرس اس.آ.^۷ (۷/۶ درصد) هستند. به علاوه، کارکنان AA صاحب ۱۰ درصد شرکت‌اند. سرانجام، پس از آنکه امتیاز بهره‌برداری اعطا گردید، اینترنشنال فاینانس کورپوری‌شن^۸ (IFC)، ۵ درصد از سهام شرکت را به عنوان بخشی از مجموعه گسترده تأمین مالی به دست آورد (ن.ک. ادامه مطلب).

هزینه‌های کاربران را AA از زمانی که عهده‌دار عملیات اجرایی شده و منبع عمده به کار انداختن سرمایه بوده، جمع‌آوری کرده است. AA توانسته است هزینه‌های اجرایی‌اش را بسیار کاهش دهد - در عین حال که هنوز هم در کار بهبودبخشی عملکرد و اجراست - و افزون بر اینها، توانسته است جمع‌آوری تعرفه‌ها را بسیار فراتر از مقداری که همتای پیشین همگانی‌اش (OSN) بدان دست یافته بود، افزایش دهد. حاصل امر عبارت بود از میزان بسیار بیشتر درآمد موجود برای اجرای سامانه و گسترش آن. هر چند که AA در نخستین سال امتیاز بهره‌برداری (یعنی ۱۹۹۳) کسری خالص درآمد به میزان ۲۳ میلیون دلار امریکا را نشان می‌داد، لیکن تا ۱۹۹۶ درآمد خالص به ۵۸ میلیون دلار امریکا افزایش یافت.

حتی با این تزریق‌ها یا درون‌ریزی‌های سهام و نیز هزینه‌های کاربران، AA نیازمند قرض کردن مقادیر عمده‌ای پول برای برآورده ساختن نیازهای گسترش خود بوده است (ن.ک. پیرایند ۷-۲). برنامه سرمایه‌گذاری پولی OSN، پیش از اعطای امتیاز بهره‌برداری، به طور میانگین ۲۰ میلیون دلار امریکا در هر سال بوده است. برعکس، AA می‌بایست تقریباً ۱۳۰ میلیون دلار امریکا در سال خرج کند تا خواسته‌ها و نیازهای گسترش خود را برآورده سازد.

نخستین استقراض عمده را IFC در سال ۱۹۹۴ موجب شد. درواقع IFC در قالب نقش خود در استفاده از پول عمومی برای تسهیل و تسریع (کاتالیز) سرمایه خصوصی دست به این کارها زد: سهام عادی ۵ درصدی در شرکت برای ۷ میلیون دلار امریکا خریداری کرد؛ بیش از ۴۰ میلیون دلار از بودجه خود را به شرکت قرض داد؛ و بانک‌های بازرگانی خصوصی‌ای را پیدا کرد که تمایل داشتند بودجه‌ای را برای ۱۳۴/۵ میلیون دلار امریکا وام اتحادیه‌ای (سندیکایی) در دسترس قرار دهند (که شامل BNP، کره‌دیت سوئیس^۹، سوکژن^{۱۰}، بانک سودامریس^{۱۱}، لا که‌زا^{۱۲}، کره‌دیت لیونه^{۱۳}، BFCE، بانک پاری‌با^{۱۴}، دوپچه بانک^{۱۵}، و درسدنر بانک^{۱۶} می‌شد). دیگر قرض‌دهندگان بخش عمومی شامل بانک توسعه اینتر امریکن^{۱۷} (IDB) و بانک سرمایه‌گذاری اروپا^{۱۸} (EIB) است. خلاصه‌ای از ساختار تأمین مالی AA از ژوئیه ۱۹۹۵ تا ژوئن ۱۹۹۷ در جدول زیر فراهم آمده است:

منبع تأمین مالی	جمع مبلغ (به میلیون دلار امریکا)
سهام (ایجاد نقدینگی داخلی)	۱۴۰
بدهی	
• وام ده‌ساله IFC	۴۰
• وام دوازده‌ساله سندیکایی IFC	۱۷۳
• وام بیست ساله IDB	۴۳
• وام EIB	۹۰
• وام‌های کوتاه‌مدت	۵۴

منبع: هارمه‌یر و مودی

در سال ۱۹۹۹ «رتبه‌بندی اعتبار داف و فلیس»^{۱۹}، به وام ۱۲۰ میلیون‌دلاری (به دلار امریکا) تازه‌ای که از طریق IDB ترتیب داده شد، رتبه‌بندی BBB^{۲۰} (سه B) داد. در صورت جلسه تصریح شده است که IDB از بودجه خودش، وامی ۷۵ میلیون دلاری (به دلار امریکا) خواهد داد، و باقی وام با کمک بانک‌های بازرگانی خصوصی تأمین خواهد شد.

منبع: هارمه‌یر و مودی، ۱۹۹۷؛ بی‌آر نیوزوایر، ۲۴ ژوئن ۱۹۹۹

- | | | | |
|--------------------------------------|---|------------------------------|----------------------|
| 1. S.G. de Aguas de Barcelona | 2. Campagnie Generale De Eaux | 3. Vivendi | 4. Anglian Water |
| 5. Sociedad Comercial del Plata S.A. | 6. Meller S.A. | 7. Banco de Galicia y Buenos | |
| 8. International Finance Corporation | 9. Credit Suisse | 10. SocGen | 11. Banque Sudameris |
| 12. La Caixa | 13. Credit Lyonnais | 14. Banque Paribas | 15. Deutsche Bank |
| 16. Dresdner Bank | 17. Inter-American Development Bank (IDB) | | |
| 18. European Investment Bank (EIB) | 19. Duff & Phelps Credit Rating | | |

۲۰. احتمالاً منظور Better Business Bureau (اداره یا دفتر حرفه برتر) است. (م.)

دست می‌آورد جبران می‌شود؟ حکومت‌ها نقش مهمی در تعیین حدود و گستره این مخاطره‌ها دارند. اینکه ترتیب و آرایه‌بندی شراکت به چه نحو ساختار بندی شده و به اجرا درآمده است، نقشی محوری در مخاطره‌های پروژه دارد. در ریسک‌های موسوم به کشوری نیز این موضوع که چگونه آن کشور با سرمایه‌گذاران خصوصی برخورد کند، پراهمیت است. اینکه شهرداری چگونه از منافع کاربران و اجتماع‌های محلی و کارگران شهری مرتبط با شهرداری که به نوعی از ترتیبات شراکتی آسیب‌دیده یا تأثیر پذیرفته‌اند محافظت به عمل می‌آورد نیز نقش عمده‌ای در خطرهای سیاسی خواهد داشت.

بسیاری از حکومت‌ها این فرض و پنداشت را دارند که فقط سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی موجود و در دسترس است. البته به هر حال منابع محلی سرمایه‌گذاری خصوصی هم به طرز روزافزونی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. چنین منابعی می‌تواند علاوه بر بانک‌های بازرگانی محلی، دربردارنده بودجه‌های مقرر و مستمری، بازارهای محلی بورس و شرکت‌های محلی باشد - به‌ویژه آنهایی که تا به حال به تأمین خدمات شهری می‌پرداخته‌اند و در جست‌وجوی گسترش کسب‌وکارهای‌شان هستند. خطرهای کشوری اغلب آن قدرها جزو دل‌نگرانی‌های سرمایه‌گذاران محلی نیستند، چرا که آنان تا به حال در همان کشور به فعالیت‌های‌شان می‌پرداخته‌اند. بدین ترتیب، در پاره‌ای از موارد ممکن است آنان عملاً جنبه‌های مالی جذاب‌تری را در قیاس با سرمایه‌گذاران بین‌المللی عرضه دارند.

مذاکره با شرکای خصوصی نه تنها بر این امر تمرکز خواهد داشت که شرکت چگونه پول به دست خواهد آورد (همچون مبالغی که پرداخت می‌شوند یا تعرفه‌هایی که جمع‌آوری می‌گردند)، بلکه در عین حال بر این پرسش نیز متمرکز خواهد بود که چه کس در این میان چه ریسکی را به جان می‌خرد یا با چه ریسکی مواجه است. درباره سطح مبالغ (دستمزد و اجرت و جز آن) باید گفت که اینها می‌بایست آن قدر بالا باشند که بتوانند هزینه‌های تأمین خدمات را پوشش دهند، به اضافه مختصری سود معقول. تا جایی که ممکن است (و همان گونه که پیش‌تر مورد بحث و بررسی قرار گرفت)، اینها در عین حال می‌بایست انگیزه‌های لازم را برای بهبودبخشی‌های زمانی در انجام عملکرد ارتقا دهند. درباره اینکه چه کسی می‌بایست متحمل چه ریسکی شود، گفتنی است در این زمینه معمولاً ضرب‌المثل‌گونه‌ای قدیمی به کار می‌رود، که: «مدیر چون خطیری پیشه گیرد - خطرها را به جان و دل پذیرد»^۱. چنانچه بنگاهی خصوصی می‌خواهد تجهیزاتی برای تصفیه کردن آب نصب و مستقر کند، می‌بایست خطر از کار افتادن تجهیزات یا انجام نگرفتن تصفیه را نیز به جان بخرد. چنانچه دولت عهده‌دار مسئولیت تنظیم و تدوین استانداردهای اجرایی است، می‌بایست پذیرای مخاطره هزینه‌های اضافی سفت و سخت‌تر کردن استانداردها در طول زمان هم باشد.

ریسک‌هایی که با تقاضای مشتری همراه‌اند، معمولاً نقاط عمده تعارض و ناسازگاری در خدمات شهری به‌شمار می‌آیند: چنانچه مشتریان از خریداری خدمات عرضه شده سر باز زنند، چه کسی بهای آن را خواهد داد، یا قیمت‌های مصوب آنها را خواهند پرداخت؟ بنگاه‌ها یا شرکت‌های خصوصی در پی آن‌اند که، یا شهرداری چنین خطرهایی را بپذیرد (از طریق پی گرفتن اینکه شهرداری مستقیماً بهای خدمات فراهم آمده را بپردازد)، یا بگذارند میزان سود در مناقصه شهرداری بالاتر باشد (به جبران افزایش مخاطره).

□ سرمایه‌گذاران بالقوه

از آنجا که تمرکز هر شریک بالقوه خصوصی بر محاسبه خطر / پاداش است، که پیش‌تر توصیف شد، موضوع عمده تازه‌ای که در ترتیبات و آرایه‌بندی‌هایی به چشم می‌خورد که تزریق‌های کلان سرمایه خصوصی را دخیل می‌سازند، همانا عرضه و معرفی گروه‌هایی اضافه - یعنی سرمایه‌گذاران خصوصی و عمومی - به روند مذاکره است. سرمایه‌گذاران بالقوه در دسته‌بندی‌های مختلف متعددی جای می‌گیرند، که هر یک استثناهای خاص خود را - همچون ریسک و بازگشت - داراست. اینها در ادامه مطلب، به نوبه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱. برساخته مترجم است! در متن اصلی این است: «خطرها را کسانی می‌بایست تاب آورند که بهتر از همه توان اداره کردن‌شان را دارند.» (م.)

□ بانک‌ها و دیگر تأمین‌کنندگان مالی بدهی

بانک‌ها و دیگر تأمین‌کنندگان مالی بدهی، مبلغ معینی پول (اصل وام) را در ازای این تعهد که پول برطبق زمان‌بندی معینی (دوره وام) به اضافه پرداخت سود آن (معمولاً در قالب مبالغ پیش‌پرداخت و سهم سود در طول دوره وام) پس داده خواهد شد، قرض می‌دهند. وام‌های بسیار زیاد غالباً صنفی و سندیکایی‌اند، یعنی برطبق روندی که در آن یک بانک عهده‌دار سرپرستی مذاکرات وام می‌شود، درحالی که دیگر بانک‌های بسیاری نیز با اهدا و کمک حصّه یا سهم‌های کوچکی از کل مبلغ وام، در این کار شرکت می‌جویند. قرض‌دهندگان برای کمک به تضمین اینکه اینها بازپس داده می‌شوند و سودی هم در کار است، افزون بر آن، درصدد گرفتن وثیقه یا ضمانت هم برمی‌آیند، بدین صورت که وام‌گیرنده را ملزم می‌کنند تا حق تملک دارایی‌های وی را در صورت ناتوانی‌اش در پرداخت‌های توافق شده، به آنها بدهد. تصمیم‌گیری در این باره که کدام‌یک از دارایی‌های ترتیبات شراکت می‌بایست حکم وثیقه یا گروبی را داشته باشد، خود می‌تواند موضوعی جدی برای بحث و مذاکره به‌شمار آید. به عنوان مثال، آیا در صورت ناتوانی شراکت در پرداخت بموقع، بانک حق گرفتن تصدّی اجرایی - یا حتی مالکیت - دارایی‌های سامانه (همچون لوله‌ها، ماشین‌آلات تصفیه و نظایر اینها) را خواهد داشت؟

□ سرمایه‌گذاران سهام

سرمایه‌گذاران سهام اقدام به خریداری سهم‌های مالکیت در شرکتی خصوصی، با انتظار نفع بردن از سودهای شرکت در طول زمان، می‌کنند. چنین چیزی می‌تواند به شیوه‌های چندی رخ دهد: سالیانه (در قالب سود سهام، یا توزیع سود سالیانه)؛ هنگامی که از سهم‌های‌شان به عنوان وثیقه برای قرض گرفتن پول استفاده می‌کنند؛ یا هنگامی که سهم‌های‌شان را در صورتی که ارزش سهام شرکت بالا رفت، می‌فروشند (افزایش سرمایه پولی). توافق بر سر اینکه آیا مالکیت شرکت‌های ذی‌مدخل یا سهمی و درگیر در ترتیبات شراکت می‌تواند در طول زمان تغییر کند یا نه - و اگر می‌تواند، چگونه - خود نیز می‌تواند موضوعی عمده برای بحث و مذاکره باشد. به عنوان مثال، اگر یک شرکت اجرایی بین‌المللی دارنده بخشی از مالکیت یک شرکت یا کمپانی شراکتی است (و همچنین منبع اصلی تخصص‌های فنی و مدیریتی برای شراکت)، آیا باید گذاشت که بخشی از سهم‌های خود و یا تمام آنها را در شرکت بفروشد یا نه، و اگر چنین باشد، چه هنگام؟

□ ضامن‌ها و دیگر بیمه‌کنندگان

ضامن‌ها و دیگر بیمه‌کنندگان توافق می‌کنند که در صورت رخ نمودن اتفاق خاصی، به طرف مشخص مقابل پول بپردازند (خسارت بیمه)، که آن هم در عوض پرداخت مبلغ یا حق بیمه‌ای پیشاپیش است. ضمانت‌ها معمولاً این شکل را دارند که چنانچه یکی از طرفین در تقبل یا تعهد مسئولیت‌هایی که برعهده گرفته است ناکام بماند، طرف دیگر به جایش آن تعهد را پذیرا می‌شود. به عنوان مثال چنانچه حکومتی وابسته به شهرداری موافقت می‌کند تمام آب تولید شده تحت ساختار BOTT (ساخت، اجرا، آموزش، انتقال) را بخرد لیکن در این کار دربماند، تعهد و وظیفه‌اش می‌تواند مورد تضمین و ضمانت حکومت‌های ایالتی یا ملی، و یا حتی یک بانک توسعه چندوجهی، قرار گیرد. آن‌گاه اینان می‌بایست پول آب را بپردازند. بیمه نیز شبیه به همین است، لیکن معمولاً مبتنی بر بروز خطرهایی مشخص همچون جنگ یا اختلاس و مصادره دارایی‌ها و مانند اینهاست. حیطه‌های عمده برای مذاکره در اینجا شامل این است که آیا ضامن‌ها یا بیمه‌گرها مسئولیت پوشش دادن خطرهایی مشخص را می‌پذیرند یا نه، و / یا اگر می‌پذیرند، بر چه پایه. حکومت‌های ملی هر دم بیشتر تمایل‌شان را به تهیه ضمانت برای تأمین مالی وابسته به شهرداری از دست می‌دهند، و این کار را به قرض‌دهندگان و شهرداری‌ها وامی‌نهند تا بین خودشان به حل و فصل بپردازند که آیا بهمان قرض‌گیرنده شایسته اعتبار است، یا فلان پروژه دوام‌یافتنی است و امکان موفقیت دارد یا نه.

□ اهداگران

اهداگران پول شان را تقدیم می کنند بدون آنکه توقع و انتظار بازپرداخت آن را داشته باشند، لیکن با این خواسته و الزام که پول می بایست برای رسیدن به اهدافی مشخص مورد استفاده قرار گیرد. به عنوان مثال، کمک های همکاری فنی می تواند به منظور کمک به طراحی آرایه بندی و ترتیبات شراکت و یا ظرفیت سازی اداره ها یا نمایندگی های تنظیم کننده، مورد استفاده قرار گیرد. حیطه های عمده مذاکره در مورد کمک های اهدایی شامل گستره و میزانی است که اهداف اهداکننده یا شهرداری بتواند استفاده از کمک اهدایی را کنترل کند، و همچنین ماهیت گزارش دهی مورد نیاز در این زمینه که کمک اهدایی چگونه صرف می شود.

□ تسهیل قرض گیری مربوط به شهرداری

تمام این انواع مختلف سرمایه گذاری را هم منابع عمومی عرضه می دارند و هم منابع خصوصی، و البته با شرایط متفاوتی که خود نشان دهنده محاسبات خطر / پاداش متفاوت شان است. هر یک از اینها روش های خاص خود را در این باره که روی هر پروژه معینی سرمایه گذاری بکنند یا نکنند، دارد. برآورده ساختن تمامی نیازهای سرمایه گذاران، و همچنین نیازها و خواسته های شهرداری، شرکت های اجرایی خصوصی، و کاربران / اجتماع های محلی، چیزی است که شراکت های در برگیرنده سرمایه زیاد و خصوصی را چنین زمان بر می سازد و ترتیب دادن آن را گران.

تنها شیوه ره یابی و ره گشایی در این مسیر پرپیچ و خم، رهنمون های درست و مناسب است، به شکل مشاوران صورت جلسات که به ساختار بندی ترتیبات شراکت کمک می کنند. اگر شهرداری ای در پی یافتن مبالغ فراوان سرمایه خصوصی است، می بایست مشاورانی داشته باشد هم سنخ و هم گن با آنانی که تجسم سرمایه گذاران بالقوه اند. تنها از طریق مذاکره در شرایط برابر و متناظر است که معامله ای به ذهن خطور می کند و شکل می گیرد که در طول زمان، هم نیازها و خواسته های شهرداری را برآورده می سازد و هم خواسته های سرمایه گذاران را. نخستین موضوع و دغدغه همانا به کار گماشتن مشاوران است (ن.ک. بحث و گفتمان در مورد مشاوران در مانیل، پیرابند ۷-۱۴، و نقش مشاوران به گونه ای که در فصل ۶ مورد بررسی قرار گرفته، و با مشاوره ها یا رایزنی های اخیراً صورت پذیرفته در ژوهانسبورگ، که در پیرابند ۲۲-۶ تشریح گردیده است).

با این فرض و پنداشت که در محل مورد نظر چارچوب قانونی روشنی وجود دارد - چارچوبی که این صلاحیت و اختیار قرض گرفتن را به شهرداری می دهد، و شفافیت لازم را در شرایط مربوط به استقراض، نرخ بهره و پول در گردش خارجی فراهم می آورد- پاره ای از شرایط مرتبط با ظرفیت و توان شهرداری می توانند تعیین کننده دسترسی شهرداری به اعتبار باشند، که از این قرارند^(۷):

- درک آنان از وثیقه یا گروبی - دارایی ها اغلب کمتر از آن اند که در شهرداری به خوبی ثبت و مستندسازی شوند؛
- دانش و آگاهی آنان از قرض دادن و قرض گرفتن (آیا آنان مشاورانی برای دادوستدها دارند؟)؛
- ظرفیت بانکداری آنها (آیا آنها رتبه بندی اعتباری دارند؟)؛ و
- توانایی اجرا و اِعمال در بافتار تغییرپذیر یا دگرگون شونده حکومت های شهری.

□ فرصت هایی برای افزایش سرمایه گذاری ثابت بخش عمومی

حضور و دخالت یافتن بنگاه های خصوصی در کوشش های مربوط به شهرداری و وابسته به آن، به منظور بهبودبخشی خدمات شهری در عین حال می تواند پروژه ها را برای بانک جهانی و دیگر بانک های توسعه منطقه ای / محلی هر چه جذاب تر سازد. دخالت بخش خصوصی معمولاً چنان گواه و شاهی است بر اینکه شهرداری برای مقابله با مسائل و معضلاتی چون خدمات ناکافی یا ساختارهای ناکارآمد تعرفه، همواره جدی است. چنین موردی یقیناً در زمینه سرمایه گذاری بانک جهانی در قرطاجنه، که در پیرابند ۱۲-۷ به تصویر کشیده

پیرایند ۱۲-۷ بخش خصوصی موجب تسهیل تأمین مالی

«نهاد بین‌المللی تأمین مالی» یا IFI می‌شود

قرطاجنه، کلمبیا

پیوند با پیرایندهای ۷-۱۹، ۷-۲۰، ۸-۳، ۱۰-۸ و ۱۰-۸

شهرداری قرطاجنه در پاسخ به مقررات توانمندسازی که در سال ۱۹۹۴ ارائه شد (ن.ک. پیرایند ۳-۱۰)، نقش پیشگام را در کلمبیا در ارائه مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات عمومی پایه، برعهده گرفت. این شهر همچنین نخستین شهری بود که شراکت عمومی-خصوصی را برای خدمات آب و فاضلاب ارائه کرد، که این با ایجاد شرکت همکاری مشترک «آگواکار» همراه بود. عملکرد اقتصادی ضعیف یا فقیر متداول در تأمین خدمات عمومی، که خود با فساد و مشتری‌گرایی یا ارباب‌رجوع‌گرایی^۲ فراگیر در محل همراه بود و با آن پیوند داشت، از عوامل اصلی و عمده در توضیح پشتیبانی شهروندان در قرطاجنه برای مشارکت بخش خصوصی در تأمین آب شهری به‌شمار می‌آمد. هدف کوتاه‌مدت شهرداری این بود که با وکالت دادن وظیفه مدیریت، خود را از شر بار مالی اجرای درون‌سازمانی ناکارآمد و کم‌بازده خلاص کند، و با جذب مهارت‌های فنی لازم از بخش خصوصی، کارایی را بهبود بخشد. هدف درازمدت‌تر عبارت بود از تضمین دسترسی به تأمین مالی وام با بهره‌اندک و شرایط آسان^۳ از نهادهای بین‌المللی تأمین مالی به منظور ارتقا و گسترش سامانه.

تا نیمه دهه ۱۹۹۰، شرکت خدمات عمومی نواحی قرطاجنه^۴ (EPD) که متعلق به شهرداری بود، و مسئولیت تأمین خدمات عمومی و از جمله آب و فاضلاب را برعهده داشت، خود از پیش در بحران به سر می‌برد. کمبود آب از ۵۰ درصد فراتر رفته بود. درآمد فعلی حتی از پس هزینه‌های اجرایی نیز برنمی‌آمد، و کسری بودجه‌ای را به‌وجود آورده بود که به تحلیل رفتن و تخلیه‌شدنی هر دم افزون در وضعیت مالی امور شهری شهرداری‌ها می‌مانست. حتی پولی برای پرداخت به ازای مواد شیمیایی کافی برای تصفیه آب نیز وجود نداشت. فقدان پول مازاد اجرایی بدان معنا بود که کفگیر سرمایه‌گذاری در حفظ و نگهداری و همچنین گسترش شبکه، به شدت به ته دیگ خورده بود. خدمات مشتری نیز بسیار ضعیف بود، و پیوسته در تأمین آب گسست و قطع‌شدگی رخ می‌داد و کیفیت آب کمتر از حدی بود که بشود پذیرفت.

مذاکرات همکاری مشترک میان بخش‌های خصوصی و عمومی مشاجره‌برانگیز بود، و گروه‌های اقتصادی قدرتمند در شهر با آن مخالفت می‌ورزیدند. روند ارائه و دعوت به مناقصه را شهردار خوش‌مشرب این شهر به نام گابریل گارسیا^۵ (۱۹۹۲-۹۴) به مذاکره نهاد. تنها پیمانکار در این میان، آگواس دو بارسلونا^۶ (AGBAR) بود و روند حکمیت در ۳۰ دسامبر ۱۹۹۴، یعنی روزی که شهردار دفتر خود را ترک گفت، به پایان رسید. شهردار بعدی که قرار شد بیاید، یعنی گیرمو پانیزا^۷، فعلاً به پیکار با شرایط قراردادی که سلف وی به مذاکره نهاده بود، برخاست. در اینها ۵۰ درصد سهام برای AGBAR در نظر گرفته شده بود، سهامی حدود ۴۰ درصد برای سرمایه‌گذاران خصوصی، و تنها ۱۰ درصد برای شهرداری. پانیزا چنین استدلال کرد که مقررات پیشگامانه در عرضه سرمایه خصوصی برای خدمات پایه، درواقع دست‌کم ۵۰ درصد سهم مشارکت را برای بخش عمومی در هر همکاری مشترک ایجاب می‌کند. او همچنین از آن می‌ترسید که ارزش ناچیز سرمایه پرداخت شده شرکت همکاری مشترک جدید، ۴۰ درصد مالکیت سهام تخصیص داده شده برای سرمایه خصوصی را در چنگ سیاستمداران محلی فاسدی بگذارد که در مذاکرات انجام شده به دست سلف او دخالت داشتند.

قصد و نیت اصلی پانیزا عبارت بود از سالیانه کردن قرارداد به تمامی، و بازگشت به ترتیب و آرایه‌بندی پیشین که تحت آن، یک شرکت یا کمپانی وابسته به شهرداری، دارنده و تأمین‌کننده خدمات آب و فاضلاب در قرطاجنه بود. هر چه بود، مدیر پروژه بانک جهانی در بحث و گفتگویی چهارساعته در واشینگتن، برای پانیزا روشن ساخت که حضور و مداخله^۸ PSP (مشارکت بخش خصوصی) درواقع از پیش‌شرط‌های بانک جهانی برای تأمین مالی آینده بخش آب و فاضلاب در قرطاجنه به‌شمار می‌آمد. آن‌گاه پانیزا از مخالفت خود با شرکت جستن بخش خصوصی کاست و به مذاکره دوباره درباره شرایط همکاری مشترک با AGBAR پرداخت. بدین ترتیب، به‌منظور تقویت نقش و حضور شهرداری و پرهیز از خطر دست‌درازی و دخالت بیجای سیاسی از سوی مشارکت تسهیمی خصوصی محلی بزرگ، تخصیص سهام شهرداری قرطاجنه به ۵۰ درصد افزایش پیدا کرد. سهام AGBAR و سرمایه محلی خصوصی هم به ترتیب به ۴۶ درصد و ۴ درصد کاهش یافتند. دیگر اینکه سهم ۵۰ درصدی منتسب به شهرداری در قالب نوعی «سرقفلی»^۹ بود و نه پرداخت نقدی. با پافشاری پانیزا، ترتیب و آرایه‌بندی سهام به‌منظور اینکه طرح مالکیت سهامی کارکنان و کارمندان در ۴ درصد سهم اختصاص داده شده به سرمایه خصوصی محلی ادغام گردد، اصلاح و بهبود بخشیده شد. در سال ۱۹۹۵ سرانجام شهرداری قرطاجنه به همکاری مشترک با AGBAR پرداخت تا خدمات آب و فاضلاب شهر را تأمین کند، شرکت جدید که «آگواس دوکارتاینا»^{۱۰} [یا همان «آگواس قرطاجنه»] نام داشت، قراردادی ۲۶ ساله را با شهرداری، برای اجرا و نگهداری خدمات مذکور به امضا رساند. AGBAR نیز به نوبه خود قراردادی مدیریتی با AGBAR امضا کرد.

آگواس دو بارسلونا - یا همان AGBAR - برطبق قرارداد سال ۱۹۹۵ آن با AGBAR، درواقع تنها مسئول مدیریت و تأمین مالی اجرا و نگهداری این سامانه به‌شمار می‌آید. در این میان AGBAR با آنکه قرارداد امتیاز بهره‌برداری امضا نکرد، لیکن مدیریت کردن برنامه سرمایه‌گذاری کلان و عمده‌ای به نمایندگی از طرف شهرداری، به آن واگذار شد. تأمین مالی برنامه سرمایه‌گذاری یاد شده، عمدتاً از طریق وام‌های «بانک جهانی» (۸۵ میلیون دلار آمریکا) و بانک توسعه^{۱۱} اینترامریکن (۲۴ میلیون دلار) صورت گرفته است.

آنچه پراهمیت می‌نماید، این است که بانک جهانی در واکنش به پیشینه فساد و سوءمدیریت در بخش تأمین خدمات آب و فاضلاب در کلمبیا، بر مشارکت بخش خصوصی به عنوان پیش‌شرطی برای قرض دادن آتی به شهرداری قرطاجنه در زمینه آب و فاضلاب، پای فشرد. از دیدگاه این بانک، حضور یک شرکت بزرگ بین‌المللی خدمات آب (AGBAR)، تضمینی را به‌وجود می‌آورد که منابع قرض‌دهی آن موجب کارآمدی تخصیص خواهد شد (همچون در انتخاب اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری) و نقشی سازنده نیز خواهد داشت (از آن جمله در پرهیز از فاکتورنویسی بیش از حد در اعطای قراردادها). از دیدگاه شهرداری، این اصرار و پافشاری بدان معنا بود که شراکت با یک کنشگر عمده بین‌المللی (AGBAR) در دستیابی به تأمین مالی وام خارجی با شرایط آسان برای گسترش طرح‌هایش، سودمند بوده است؛ و از دیدگاه خود AGBAR، ترتیبات همکاری مشترک، مزیت یا امتیاز کاهش خطر سرمایه‌گذاری را با خود به همراه داشته است.

منبع: برگرفته از نیکسون، ۲۰۱۸؛ فاستر، ۱۹۹۸

1. International Finance Institution

2. clientelism

3. soft loan

4. Empresa de Servicios Publicos Distritales de Cartagena (EPD)

5. Gabriel Garcia

6. Aguas de Barcelona (AGBAR)

7. Guillermo Paniza

8. goodwill

9. Aguas de Cartagena

شده است، مصداق می‌یابد. دسترسی به این بودجه‌های همگانی می‌تواند به نفع شهرداری باشد - البته چنانچه از این بودجه‌ها برای به وجود آوردن این تضمین و اطمینان استفاده کند که ترتیب و آرایه‌بندی شراکت به گونه‌ای است که اهداف محلی را برآورده می‌سازد. چنین پولی «با شرایط آسان» به‌طور معمول مشخصاً کمتر از سرمایه‌گذاری خصوصی، گران تمام می‌شود. بخشی از آن پول، کمکی است که می‌تواند به منظور کاهش هزینه‌های دادوستد مورد استفاده قرار گیرد. بخشی‌اش بدهی‌ای است که باید بازپس داده شود، لیکن نرخ بهره آن کمتر است و یا دوره آن به هر حال طولانی‌تر از وام‌های خصوصی است.

در عین حال، درگیر شدن و حضور یک بانک توسعه از بخش عمومی در پروژه، می‌تواند آن پروژه را برای سرمایه‌گذاران خصوصی بالقوه، جذاب‌تر سازد. وام‌دهنده‌های خصوصی خارجی اغلب از حضور بانک‌های بین‌المللی توسعه در معاملات احساس تسلی و راحتی می‌کنند. آنها چنین محاسبه می‌کنند که چنانچه به جای آنکه فقط سرمایه‌گذاران خصوصی در صحنه حاضر باشند، بانک جهانی درگیر موضوع شود و در آن مداخله کند، آن‌گاه احتمال بیشتری وجود خواهد داشت که حکومت‌های محلی از تعهد و تقبل وظیفه‌شان احساس غرور کنند.

□ هزینه‌های سرمایه‌گذاری خصوصی

چارچوب ترتیب و آرایه‌بندی شراکت می‌بایست منعکس‌کننده تمام هزینه‌های خدمات‌رسانی باشد - هزینه‌هایی که می‌بایست از طریق بهبودبخشی خدمات و افزایش کارآمدی، احیا و بازیابی گردند. حضور و مداخله بخش خصوصی، درواقع دربرگیرنده هزینه‌هایی مافوق یا افزون بر هزینه بخش عمومی در دستیابی به کیفیت و کارایی خدمات خواهد بود (همچون آب غیرلوله‌کشی، دستمزدها، مواد شیمیایی، وسایل نقلیه). اینها مشتمل‌اند بر^(۸):

- هزینه‌های تأمین مالی (می‌تواند ۱۰ تا ۱۲ درصد بالاتر از بخش عمومی باشد - و درواقع برای شرکت‌ها و بنگاه‌های کوچکی که مخاطره‌ای بزرگ را برقرار می‌کنند، بالاتر است)؛
- مالیات‌ها و عوارض دولتی (عوارض گمرکی، بیمه تجهیزات، ثبت شرکت و وسایل نقلیه و نظایر آن، درآمد مشترک و جمعی، و مالیات بر املاک)؛
- هزینه‌های «غیررسمی» که با شهرداری‌های دیوان‌سالارانه یا بوروکراتیک، و دستکاری یا مخدوش‌سازی سیاسی همراه‌اند؛
- هزینه‌های دادوستد (هزینه‌های ترکیب کردن و ساختن شراکت، از مرحله ارائه و عرضه، از طریق مذاکره چارچوب شراکت)؛ و
- هزینه‌های بازاریابی (سواى آنچه در هزینه‌های دادوستد پوشش داده می‌شود).

انگیزه‌های مالی

برای شرکای بالقوه بخش خصوصی - چه بزرگ باشند و چه کوچک - انگیزه‌های تعیین‌کننده در انتخاب و ترجیح شراکت عمومی - خصوصی همانا انگیزه‌های مالی است. به طور کلی سه عامل‌اند که چنین انگیزه‌های مالی‌ای را تعیین می‌کنند: ترتیبات جبرانی، سطوح رقابت و میزان ریسک.

جبران از عمده‌ترین و پراهمیت‌ترین حیطه‌های مذاکره میان شهرداری و شرکای خصوصی آن به‌شمار می‌آید. ساختارهای جبران‌کننده، تا جایی که ممکن است می‌بایست به گونه‌ای طراحی شوند که شرکت یا بنگاه را به سمت دستیابی به مهم‌ترین هدف‌های مورد نظر شهرداری سوق دهند، لیکن نتیجه در نهایت می‌بایست برای هر دو طرف، مقبول و پذیرفتنی باشد و در غیر این صورت شراکت رو به ضعف و سستی خواهد نهاد. ساختارهای جبرانی برای شرکای بخش خصوصی عمدتاً به دو مقوله یا دسته‌بندی عمده سوق می‌یابد: آنهایی که دولت مستقیماً به عنوان بخشی از ترتیبات شراکتی می‌پذیردشان (قیمت‌ها یا هزینه‌های خدمات یا سود برگرفته از عملیات

پیرابند ۱۳-۷ مشاوران در زمینه خصوصی سازی آب مانیل، فیلیپین

پیوند با پیرابند ۱۴-۷

حکومت فیلیپین در ژانویه ۱۹۹۷، دو قرارداد امتیاز بهره‌برداری درازمدت برای مشارکتی خصوصی اعطا کرد، و مسئولیت اجرا و گسترش خدمات آب و هرز آب (فاضلاب) را در مانیل بزرگ به آن داد (خدمات مذکور را پیش‌تر، «سامانه امور آب و فاضلاب کلان‌شهری»^۱ - موسوم به MWSS - به اجرا درمی‌آورد). منطقه یا محدوده خدماتی، با توجه به اینکه بزرگ‌ترین امتیاز بهره‌برداری آب به‌شمار می‌آمد، جمعیتی متشکل از ۱۱ میلیون نفر را در خود داشت و نیازمند سرمایه‌گذاری به مقدار ۷ میلیارد دلار امریکا، طی دوره قرارداد بود. حکومت، قرارداد را به‌صورت مسابقه یا رقابت عرضه کرد. شرکت‌کنندگان در مناقصه از میان ائتلاف‌ها یا همکاری‌های مشترک برگزیده شدند که دست‌کم دارای دو شریک، یک شرکت محلی (با دارا بودن حداکثر سهام) و یک شرکت بین‌المللی دارای تجربه در زمینه اجرا و مدیریت چنین خدمات بزرگی بودند.

با توجه به اندازه پروژه، از تصمیم برای خصوصی سازی آن تا تنظیم و سامان‌دهی عملیات اجرایی بخش خصوصی، وظیفه و تکلیفی شدیداً چالش‌برانگیز به‌شمار می‌آمد، که هیچ‌یک از مقامات و صاحب‌منصبان رسمی دخیل در موضوع، هیچ‌گونه تجربه‌ای در آن نداشتند. به همین خاطر تصمیم گرفته شد که رایزن‌ها یا مشاورانی به کار گماشته شوند که بتوانند در راهنمایی مقامات رسمی در خلال روند، کمک کنند. هر چند که این کار چالش خاص خود را داشت: با توجه به اینکه صاحب‌منصبان و مقامات مسئول هیچ‌گاه پیش از این متقبل چنان پروژه‌ای نشده بودند، درواقع هیچ نوع ذهنیت یا پیشینه‌ای برای ارجاع به آن به‌منظور به‌کارگیری مشاوران نداشتند، و برای اینکه اصولاً زمینه‌ای برای ارجاع شکل گیرد، نیازمند مجموعه مشاوران دیگری بودند که برای آنان نیز هیچ ذهنیت یا پیشینه‌ای نداشتند. افزون بر آن، مشاوران می‌بایست به شیوه‌ای شفاف انتخاب می‌شدند و بی‌طرفانه و بی‌غرض مد نظر قرار می‌گرفتند (به‌ویژه نمی‌بایست از هیچ کشور یا حکومت ملی معینی شناسایی می‌شدند).

حاصل این امر، روندی است دو مرحله‌ای:

۱. انتخاب مشاوران لازم به‌منظور تهیه وجهه مشخصه و بارز^۲ (TOR) مشاوران لازم برای خصوصی سازی؛ و

۲. بر پایه آن وجهه مشخصه و بارز، انتخاب مشاوران لازم برای خصوصی سازی نهایی.

پرسش‌های عمده‌ای درباره اندازه و منابع مالی که قرار است به مشاوران پرداخت گردد، مطرح شد. هیچ‌یک از مقامات رسمی دخیل در موضوع هیچ تجربه‌ای از چنین تشکیلات عظیمی نداشتند و به‌طریق اولی ذهنیتی هم از آنچه قیمت‌ها می‌توانستند باشند، نداشتند. دولت نیز پول چندان‌ی نداشت که به مشاوران بپردازد. در این بین، تصمیم نزدیک شدن به دولت فرانسه برای کمک، مطرح گردید. فرانسه از آن رو انتخاب شد که بیشتر شرکت‌هایی که مهارت‌های لازم را برای اجرای چنین پروژه‌ای داشتند (و بدین ترتیب دارای پیش‌شرط مورد نیاز برای شریک بین‌المللی شدن بودند) فرانسوی بودند، و این خود به دولت فرانسه تمایل به تضمین این امر را که خصوصی سازی به پیش برود، می‌داد. سپس، کمک یک میلیون دلاری حاصل آمده، به یک شرکت مهندسی فنی فرانسوی پرداخت شد (که هیچ همکاری رسمی هم با شرکت‌های آب فرانسوی نداشت) تا به تهیه وجهه مشخصه و بارز برای شناخت مشاوران خصوصی سازی اقدام کند. قرار شد پیشنهاددهندگان برنده در مناقصه، هزینه‌های فراوان مشاوران خصوصی سازی حکومت را (که سر به چندین میلیون دلار می‌زد) پرداخت کنند، و حکومت فیلیپین نیز وام واسطی را برای پوشش دادن هزینه‌های به بار آمده فراهم ساخت.

سرانجام مؤسسه بین‌المللی تأمین مالی (IFC) به عنوان مشاور خصوصی سازی برگزیده شد. این مؤسسه، برخلاف امتیاز بهره‌برداری بونوس آیرس (که مشاوران مالی و فنی جداگانه‌ای را درگیر موضوع کرده بود)، درواقع به عنوان مشاور یا رایزن راهبر عمل کرد، و هماهنگ‌کننده فعالیت‌های مهندسان فنی، وکیان محلی، وکیان بین‌المللی، حسابداران، متخصصان روابط عمومی، اقتصاددانان و دیگر مشاوران متخصص بود. مؤسسه مذکور در عین حال مسئولیت کلی برنامه‌ریزی و اجرای پروژه را نیز بر دوش داشت، و مستقیماً با صاحب‌منصبان دولتی دخیل در پروژه، کار می‌کرد. این ساختار، مؤسسه را نزد حکومت و شهروندانی که تأثیر می‌پذیرفتند، پاسخگو و مسئول قلمداد می‌کرد.

حکومت فیلیپین با آنکه مشاور راهبر به کار گماشته بود، این تضمین و اطمینان را داد که در همه زمان‌ها کنترل و نظارت خود را بر این روند حفظ کند و هیچ‌گاه آن را از دست ندهد. این خود از آن رو اهمیت داشت که حکومت مذکور درواقع کارفرمای IFC به‌شمار می‌آمد و عهده‌دار مسئولیت نهایی برای به‌وجود آوردن این تضمین و اطمینان بود که معاملات و دادوستدها و به‌طور کلی جلسات برگزار شده، در جهت برآورده ساختن نیازهای عموم مردم بوده است. این امر از آن رو حیاتی می‌نمود که چنانچه هرگونه کندوکاو یا تحقیق و زمینه‌یابی به‌وسیله مجلس فیلیپین، دادگاه‌ها یا دیگران صورت می‌گرفت، زان پس مشاوران دیگر حضوری نمی‌داشتند و پروژه نیازمند آن می‌بود که به دست خدمتگزاران جامعه شهروندی ذی‌مدخل مورد حفاظت و پشتیبانی قرار گیرد. بدین ترتیب حکومت دریافت که نیاز به برقراری تعادلی ظریف، و حفظ کنترل و نظارت دارد، بدون اینکه هر چیز را تحمیل کند و توصیه‌های مشاورانش را نادیده انگارد. بدین ترتیب، صورت جلسه عبارت بود از شراکتی که مستلزم احترام متقابل میان حکومت و مشاوران بود.

منبع: دومول، ۲۰۰۰

جاری؛ و آنهایی که بخش خصوصی مستقلاً به عنوان نتیجه و حاصل ترتیبات شراکت انجام می‌دهد و دنبال می‌کند (قراردادهای دیگر، منفعت‌های سرمایه که از افزایش ارزش سهام حاصل می‌گردد). در عین حال که شهرداری می‌بایست از این نکته آخری و اینکه چگونه می‌تواند بر منافع و اقدامات شرکت تأثیر بگذارد آگاه باشد، تمرکز در اینجا درواقع بر جبران مستقیم آنچه توافق شده، به عنوان بخشی از ترتیبات شراکت است.

□ هزینه‌ها برای خدمات اپراتور خصوصی

مقامات ذی‌صلاح شهرداری آگاه خواهند بود که مبنای ساختارهای قیمت یا هزینه پرداخت شده به بنگاه‌ها یا شرکت‌های خصوصی می‌تواند تفاوت و تنوعی بس عمده داشته باشد، چرا که اینان بیشترشان تجربه‌ای از انواع گوناگون پرداخت‌ها در قراردادهای ساخت‌وساز سنتی خواهند داشت. حیطه و همچنین ماهیت پرداخت‌های هزینه‌ای به اپراتورها به میزان زیادی به همین شکل خواهد بود، و زمانی که اپراتور خصوصی بزرگ مقیاس یا بنگاه و شرکت کوچک مقیاس، میزانی سرمایه‌گذاری با خود به عملیات اجرایی همراه می‌آورد، این موضوع شکل پیچیده‌تری به خود می‌گیرد. مشخصاً انواع پرداخت بر پایه اینهایی هستند که در ادامه ذکر می‌شوند:

■ زمان و مواد و مصالح

ساده‌ترین شکل ساختار هزینه یا قیمت، درست همانند پرداخت‌هایی است که برطبق پاره‌ای از قراردادهای کوچک در زمینه حفظ و نگهداری، به پیمانکاران کوچک صورت می‌گیرد. شهرداری‌ها با چنین آرایه‌بندی یا ترتیبی، موافقت می‌کنند که مبلغ مشخصی را به شرکت یا بنگاهی خصوصی برای اجرای خدماتی مشخص،پردازند. به عنوان مثال، ممکن است به شرکت معینی، بابت زمانی که صرف تعمیر و بازسازی لوله‌های ترکیدگی می‌کند، پولی پرداخت شود و نرخ واحدی نیز برای نصب و استقرار لوله‌کشی‌ها در نظر گرفته شود. شهرداری‌ها معمولاً از این شکل پرداخت اجتناب می‌ورزند، زیرا بدین معناست که خطرهای برنامه به درازا کشیده شده را هم خود گردن بگیرند. شواهد حاکی از آن‌اند که بسیاری از متصدیان یا اپراتورها (یا کسانی که آنها به کار می‌گمارندشان)، بدون آنکه لازم باشد، کار را طول و تفصیل می‌دهند. البته به هر حال برخی از قراردادهای دارای مؤلفه‌ای به نام «مازادها» هستند، که برخی از کارهای اضطراری، منوط به همین آرایه‌بندی انجام می‌گیرد.

■ ترتیب‌بندی [بر مبنای] مبلغ ثابت

ترتیب‌بندی به مبلغ ثابت، ترتیبی است که در آن، شهرداری وظیفه را بر اساس طرح (طراحی) و مواد تشکیل‌دهنده تعیین می‌کند و برطبق پیشنهاد یا توافق پیمانکارها، مبلغی کلی پرداخت می‌شود. مبلغ ثابت موجب ایجاد نوعی قطعیت برای شهرداری در مورد قیمت می‌شود، و از آن سو، به بنگاه یا شرکت خصوصی هم انگیزه‌هایی برای اثربخش بودن می‌دهد. حال چنانچه این وظیفه یا کار به شکلی ضعیف و نادقیق تعریف شود، یا اینکه در این میان خُرده‌وظایفی نامعلوم و شناخته نشده باشند، بسیاری از شرکت‌ها از برآورد یا تخمین دقیق هزینه‌ها در خواهند ماند و آن‌گاه چه‌بسا تمایلی به ورود به ترتیبات موجود، از خود نشان ندهند؛ و آنهایی که ظرفیت و توانایی کمتری دارند وارد ترتیبات خواهند شد و [در نتیجه] کاستی و کمبود به بار خواهند آورد و یا هدف‌شان این خواهد شد که سودها را از طریق همان «مازادها» بازپس بگیرند.



پیرامند ۱۴-۷ سودهای اجرایی، به منزله مبنایی برای پاداش و جبران مانیل، فیلیپین

تا پیش از سال ۱۹۹۷، سامانه امور آب و فاضلاب کلان‌شهر مانیل (MWSS)، خود شهر مانیل را به همراه ۱۴ شهر هم‌جوار آن را، با شهرداری‌های‌شان و جمعیتی که تقریباً به ۱۱ میلیون نفر می‌رسید، پوشش می‌داد. هنگامی که در سال ۱۹۹۴ اندیشه خصوصی‌سازی سامانه مذکور (MWSS) شکل گرفت، این سامانه فقط می‌توانست آب مصرفی دوسوم جمعیت تحت پوشش خود را، آن هم با میانگین ۱۶ ساعت در شبانه‌روز، تأمین کند. تقریباً ۵۶ درصد آب مصرفی‌ای هم که تأمین می‌کرد، درواقع آب بدون درآمد یا عایدی بود (یا اینکه به خاطر کمبود آبی که به واسطه نشت و تراوش یا دزدی به‌وجود می‌آمد، اصولاً حساب نمی‌شد). در زمینه فاضلاب، MWSS فقط می‌توانست به ۸ درصد جمعیت تحت پوشش خود خدمات‌رسانی کند.

از آنجا که عقیده مثبت عمومی برای هر نوع تصمیم در زمینه خصوصی‌سازی خدمات رفاهی - و از جمله آب- بس مهم و حیاتی است، مقامات دولتی ذی‌ربط و ذی‌مدخل تصمیم گرفتند - البته به دنبال الگویی چون امتیاز بهره‌برداری آب بونیوس آیرس- که خصوصی‌سازی می‌بایست منجر به تعرفه کمتر برای آب شود. این گونه بود که قرار شد دو امتیاز بهره‌برداری (یکی برای منطقه یا زون «شرقی» و دیگری «غربی» منطقه خدماتی MWSS) به شرکت‌کنندگانی در مناقصه که بالاترین کاهش را در تعرفه‌های موجود آب در زمان مناقصه پیشنهاد دهند، اعطا گردد - که از جمله، شامل افزایشی ۳۸ درصدی در تعرفه‌های آب، که پنج ماه پیش از تسلیم و ارائه پیشنهادها مناقصه به وجود آمده بود نیز می‌شد. هر دوی این دارندگان - یا به دست آوردگان- امتیاز، لازم بود از ساختار تعرفه‌بندی‌ای که MWSS پیش‌تر اعمال کرده بود، و نوعی روش تقسیم و تنظیم افزایشی بود که بین مشتریان مسکونی و تجاری و صنعتی تمایز قائل می‌شد، استفاده کنند.

از آنجا که تنها آن دسته از شرکت‌های خصوصی که عقیده داشته باشند از فلان و بهمان قرارداد حتماً پولی نصیب‌شان می‌شود در مناقصه شرکت می‌کنند، دولت هم به هر حال گام‌هایی برداشت تا امتیاز بهره‌برداری مورد بحث را از بُعد مالی، جذاب سازد. از همه مهم‌تر اینکه، دارندگان امتیاز این اجازه و امکان را داشتند که بین تعرفه‌های جمع‌آوری شده از کاربران و هزینه‌های راه‌اندازی سامانه مورد نظر، تفاوت قائل شوند (که منظور، هم هزینه‌های اجرایی بود، و هم سرمایه‌ای). در حالی که تعرفه‌های اولیه در خلال فرایند مناقصه تنظیم شد، روال‌های کاری برای بازنگری تعرفه معمول و فوق‌العاده نیز جزو کارها بود (ن. ک. ادامه مطلب). دولت، به علاوه، به طراحی برنامه‌های گسترش سامانه آب و فاضلاب نیز پرداخت، به گونه‌ای که مخارج سرمایه‌ای عمده برای پنج سال در دوره قرارداد به کار انداخته شدند. افزون بر اینها، در سال پنجم، تطبیق خودکار یا اتوماتیک تعرفه فراهم آمد تا تأمین مالی برای سرمایه‌گذاری‌های لازم در زمینه فاضلاب را پوشش دهد. دیگر اینکه، درآمد شش‌ساله مالیات تعطیلی‌ها به هر یک از دارندگان امتیاز اهدا گردید. سرانجام اینکه، به منظور تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری پولی در پایان دوره امتیاز بهره‌برداری (هنگامی که دارندگان امتیاز، چندان زمانی در اختیار ندارند تا سرمایه‌گذاری‌های عمده را جبران کنند)، دولت توافق کرد تا خالص ارزش کنونی استهلاک^۱ سال‌های باقی‌مانده این سرمایه‌گذاری‌ها در پایان دوره قرارداد را بپردازد. تمامی این اقدام‌ها و مصوبه‌ها به مناقصه‌گران کمک کرد تا بتوانند کاهش‌هایی جدی را در تعرفه‌های موجود پیشنهاد کنند، در عین حال که امکان جبران سرمایه‌گذاری‌شان در طول زمان را نیز به آنها می‌داد.

برای هر دوی این امتیازها، رویه افزایش تعرفه یکسان و مشابهی اعمال شد. مقامات ذی‌صلاح دولت رویکردهای گوناگونی را مد نظر قرار دادند، شامل معطوف کردن بالا بردن تعرفه به تغییرات در شاخص بهای خرده‌فروشی، شاخص بهای مشتری، یا شاخص ترکیبی (بر پایه فرمولی که برای توجیه و توضیح فواید کارآمدی مورد انتظار و هزینه سرمایه‌گذاری در تصفیه پساب‌ها، به گونه‌ای که با استانداردهای اروپایی مطابقت داشته باشد، طراحی شده بود). در نهایت، نظام وابسته به تورم اختیار گردید، چون منطقی می‌نمود و توضیح آن هم ساده بود. به دارندگان امتیاز، افزون بر تطبیق و سازگاری‌های سالیانه برای تورم، این اجازه نیز داده شد که در شرایط استثنایی، به مذاکره مجدد درباره تعرفه‌ها بپردازند.

درحالی که مقامات دولتی امید ۱۰ درصد کاهش در تعرفه‌ها را داشتند، مناقصه‌گران با پیش نهادن تعرفه‌هایی به میزان‌های بسیار پایین‌تر - که از ۳۰ درصد تا بیش از ۷۰ درصد کاهش در تعرفه‌های موجود، نوسان داشت- در واقع موجب شگفتی سازمان‌دهندگان شدند. مبالغ پیشنهادی نهایی، در جدولی که در دنباله می‌آید، ذکر گردیده‌اند.

پیشنهاد تعرفه (درصد، از تعرفه موجود)	
منطقه غرب	
آیالا اینترنشنال واتر	۲۸/۶۳ درصد
بنپرس - لیونز دِ زو (برنده مناقصه)	۶۵/۵۹ درصد
آبواتر - کمپین ژنرال دِ زو	۵۶/۸۸ درصد
مترو پاسیفیک - انگلین واتر اینترنشنال	۶۶/۹۰ درصد
منطقه شرق	
آیالا اینترنشنال واتر (برنده مناقصه)	۲۶/۳۹ درصد
آبواتر کمپین ژنرال دِ زو	۶۲/۸۸ درصد
مترو پاسیفیک - انگلین واتر اینترنشنال	۶۴/۵۱ درصد
بنپرس - لیونز دِ زو	۶۹/۷۹ درصد

منبع: دومول، ۲۰۰۰

1. amortisation



■ هزینه‌های ثابت، به اضافه متغیر

در بسیاری از ترتیبات اجرایی و مدیریتی، شهرداری مبلغی را به متصدی یا اپراتور می‌پردازد، که هم از اجزای ثابت تشکیل شده است و هم اجزای متغیر. مبلغ هزینه اجرا می‌تواند بر مبنای ماهیانه محاسبه شود، تا مخارج ثابت توافق‌شده متصدی را، به اضافه مبلغ موسوم به شارژ - که متغیر است - مثلاً برای حجم آب تأمین‌شده یا فاضلاب تصفیه و پردازش‌شده، پوشش دهد. این امر، هر دو طرف را قادر می‌سازد تا حدودی دریابند و بدانند که آن پرداخت مستقیماً مربوط به خدماتی است که فراهم آمده - و البته برخی نیز به خاطر تفاوت‌های موسمی یا فصلی، اساساً متفاوت است. می‌توان ماهیت و حیطه پرداخت را ساختار بندی کرد تا انگیزه‌هایی را برای متصدی، در تضمین حفظ و نگهداری فعلی سامانه، به وجود آورد. چنانچه مبالغ متفاوت بر مبنای حجم آب استفاده شده‌ای باشد که کنترل نشان می‌دهد، آن‌گاه شهرداری چیزی بابت نشتی‌ها و تراوش‌های شبکه نمی‌پردازد، ولی متصدی می‌پردازد. برعکس، پرداخت بر پایه فاضلاب یا پساب تصفیه‌شده بدین معناست که شهرداری، مسئول پرداخت‌های بالاتری در فصل باران - که حجم آب‌ها زیاده‌تر است - خواهد بود. به عنوان مثال، در استاتورها، مبلغ متغیر معمولاً حدود یک‌سوم کل مبلغ ماهیانه است.^(۹)

■ مبالغ اجرایی

مبالغ اجرایی را می‌توان برای تکمیل رویکردهای زمان و مواد تشکیل‌دهنده یا مبلغ ثابت، از طریق افزایش میزان پرداختی‌ها به شرکت، در صورتی که از هدف‌های اجرایی مشخص شده فراتر رود، مورد استفاده قرار داد. به عنوان مثال، درحالی که شهرداری می‌تواند بر سر مبلغ ثابتی برای عملیات اجرایی سامانه‌ای معین و یا مدیریت آن توافق کند، در عین حال می‌تواند چنانچه شرکت مذکور از میزان آب‌هایی که به حساب نمی‌آیند به حدی بکاهد که بسیار بالاتر از کاهش مشخص شده در قرارداد باشد، شهرداری مبلغ معینی را به عنوان پاداش اجرایی به آن شرکت بپردازد. بدین ترتیب است که مبلغ هزینه اجرایی می‌تواند انگیزه لازم را به پیمانکار برای ارتقا و بهبود اقدامات اجرایی بدهد - که ارتقای کارآمدی‌ها نیز جزو آنهاست - هر چند که سود مستقیم به شمار نمی‌آید؛ و در عین حال می‌تواند به ایجاد این اعتماد و اطمینان در شهرداری کمک کند که اقدامات متصدی، هم‌سو با اهداف مورد نظر شهرداری است.

بالا رفتن قیمت‌ها و از مهر خارج شدن‌شان، چیزی است که می‌بایست در تمام ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها بدان پرداخته شود. شهرداری‌ها می‌بایست این اطمینان را به وجود آورند که تمامی توافق‌های صورت گرفته، در بردارنده فرمول صعود قیمت‌ها، مبتنی بر اقدامات استاندارد در زمینه مهندسی فنی است (همچون استفاده از شاخص‌های قیمت نیروی کار، مواد و مصالح و انرژی)، و اینکه محاسبات انجام شده بر داده‌های آماری ملی مبتنی‌اند، و اینکه بندها یا شقوق [مدرج در قرارداد]، در صورت لزوم، کاهش قیمت را نیز روا می‌دارند و آن را امکان‌پذیر برمی‌شمارند.

موضوعات و مقوله‌هایی وجود دارند که در زمره مشخصه‌ها یا ویژگی‌های پرداخت به‌وسیله مبلغ (و نه سود) به‌شمار می‌آیند:

- تضمین پرداخت‌ها به گونه‌ای است که شریک خصوصی اقدامات اجرایی را انجام می‌دهد و شهرداری هم امکان و توان پرداخت‌ها را در خود دارد. در حالی که پاره‌ای از شرکت‌های خصوصی در پی تضمین‌هایی از رده‌ها و سطوح بالاتر حکومت‌اند تا مبدا برحسب احتمال، شهرداری توان برآورده ساختن تعهدات و الزام‌هایش را نداشته باشد، به هر حال چنین کارهایی خارج از حدود اختیارات شهرداری است.
- تعرفه‌هایی که مصرف‌کنندگان نهایی خدمات می‌پردازند، با آنچه که به عنوان جبران به شریک خصوصی پرداخت می‌شود، به شدت نامرتب‌اند. به هر حال شهرداری خطر بازیابی اندک هزینه برای خدمات تأمین شده را بر دوش می‌کشد.
- ترتیبات و آرایه‌بندی‌های رایگان عموماً هیچ پیوند و ارتباطی با بهبودبخشی بازیابی هزینه ندارند، زیرا در آن صورت شریک خصوصی انگیزه چندانی برای افزایش میزان یا نرخ بازیابی هزینه، از طریق بهبود اقدامات در زمینه مدیریت مشتری نخواهد داشت.



پیرابند ۱۵-۷ کسب و کار جمع‌آوری ضایعات دارالسلام - تانزانیا

پیوند به پیرابندهای ۷-۹ و ۱۰-۱۰

در ساعت هفت صبح، جمع‌آوری‌کنندگان ضایعات وابسته به شرکت K.J.، در دفتر کوچک‌شان در کار گزارش دادن‌اند. چرخ‌دستی‌ها، چنگک‌ها و بیل‌های‌شان را می‌گیرند و در جهات مختلف پراکنده می‌شوند، هر یک از چهار گروهی که متشکل از دو مرد است، تقریباً ضایعات ۷۰ خانه را جمع‌آوری می‌کنند. خرت‌وپرت جمع‌کن‌ها در می‌زنند تا ضایعات را بگیرند، یا اینکه آنهایی را که خود به خود سر راه‌شان قرار گرفته‌اند، بردارند. بیشتر خانه‌های محدوده کاری اینان بزرگ‌اند و ضایعات و دورریختنی‌های چهار یا پنج خانوار از این دست، گاری‌دستی‌شان را پر می‌کند. خرت‌وپرت جمع‌کن‌ها گاری‌شان را تا جاده اصلی به پیش می‌رانند و آن را در یکی از خرده‌زباله‌دانی‌های موقت خالی می‌کنند. در طول صبح، کامیون شرکت گذر می‌کند تا ضایعات و زباله‌ها را بار بزند و به زباله‌دانی شهر منتقل سازد. در این اثنا، دو مسئول جمع‌آوری مبالغ، با پای پیاده راهی می‌شوند، تا مبالغ مربوط به برداشتن ضایعات و زباله‌ها را از خانوارها، مغازه‌ها، رستوران‌ها و مسافرخانه‌ها (مهمان‌پذیرها یا هتل‌های کوچک) جمع کنند. بیشتر مشتریان مبلغ تعیین شده را ماهی یک‌بار می‌پردازند، که ۱۰۰۰ شیلیینگ (۱/۲۵ دلار آمریکا) برای هر خانوار است، و نرخ یا میزان متفاوتی نیز برحسب اندازه و نوع- برای بنگاه‌های تجاری وجود دارد. برخی از دستفروشان خیابانی به صورت روزانه پرداخت می‌کنند. آنها توان و استطاعت مالی برای پرداخت یک‌بارۀ مبلغ زیاد را ندارند و جمع‌کنندگان مبالغ نمی‌خواهند پیش از آنکه پول مناقصه پرداخت شود، خطر ناپدید شدن مبالغ مذکور را متحمل شوند. مدیر شرکت کی.اس. از پیشرفت کار دفع ضایعات این شرکت، راضی و خشنود است. با اینکه شاید دشوار بتوان از پرداخت کافی کارفرما مطمئن بود، او روابط خوب خود را با مقامات ذی‌صلاح و ادارات مسئول محلی حفظ می‌کند و کارگران و تجهیزات را نیز در شرایط مناسبی نگاه می‌دارد. لیکن آشکار است که مردم از این خدمات، راضی‌اند. به علاوه، این خود موجب ایجاد درآمد برای خود وی و گروه همکارانش می‌شود.

تغییر مسیر و چرخش به سمت دخالت دادن بخش خصوصی در مدیریت دفع مواد زائد و ضایعات در دارالسلام (نیز ن.ک. پیرابند ۷-۹)، موجب شکل‌گیری و ایجاد فرصت شغلی جدیدی شده است. در این میان تعداد محدودی کار را با جمع‌آوری ضایعات آغاز کردند و پیشاپیش تجربه‌ای در این زمینه اندوختند، لیکن بیشتر شرکت‌ها اصولاً چیزی راجع به مدیریت ضایعات نمی‌دانستند. در پرتو این امر جالب توجه است که از میان ۶۲ پیمانکار اولیه‌ای که کار را در سال ۱۹۹۹ آغاز کردند، ۵۲ پیمانکار تا یک سال پس از آن نیز کماکان به تهیه و تدارک خدمات می‌پرداختند.

برای جمع‌آوری مبالغ شارژ برای فضولات، شورای شهر دارالسلام، هر یک از مناطق و نواحی این شهر را تحت یکی از سه دسته‌بندی «ناحیه پردرآمد»، «میان‌درآمد» و «کم‌درآمد» جای داد. کمیسیون یا شورای مذکور به دنبال مشاوری با پیمانکاران درباره هزینه‌های اجرایی مورد انتظار و همچنین تمایل و توان مردم در پرداخت این مبالغ، به تعیین نرخ‌های شارژ برای فضولات همت گماشت. از خانوارهای خصوصی در نواحی پردرآمد خواسته شد که حدود ۲/۵۰ دلار آمریکا در هر ماه بپردازند؛ در نواحی میان‌درآمد این میزان برای هر خانوار ۱/۲۵ دلار آمریکا در ماه است، و در نواحی کم‌درآمد، این میزان به ۰/۶۵ دلار آمریکا می‌رسد. سازمان‌ها و مؤسسات بازرگانی، مبلغی را به نسبت و برحسب ماهیت و حجم و اندازه کسب‌وکارشان می‌پردازند، که بین تقریباً ۶ و ۱۲۵ دلار آمریکا در هر ماه، متغیر است. البته به هر حال پیمانکاران این اجازه و امکان را دارند که با مشتریان‌شان در مورد اندازه و مبلغ، به مذاکره بپردازند. پیمانکاران، مبالغ را مستقیماً از خانوارها و مؤسسات بازرگانی جمع‌آوری می‌کنند. دست آنان در تصمیم‌گیری برای نظام دریافت مبالغ، به هر شکل که بخواهند، باز است. متداول‌ترین نظام در این بین، جمع‌آوری به صورت ماهیانه است، هر چند که پرداخت روزانه و یا پرداخت به ازای میزان ضایعات جمع‌آوری شده نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. روابط مالی بین پیمانکاران و شورای شهر، محدود است. پیمانکاران در پی دوره یا زمان فرجه‌ای که آنان برای شروع خدمات دارند، می‌بایست مبالغ مربوط به تخلیه و دفع ضایعات را، که حدود ۱/۲۰ دلار آمریکا به ازای هر تن ضایعات است، به شورای شهر بپردازند. شورای شهر هم اعلام می‌دارد که وسایل نقلیه خود را به پیمانکاران کرایه خواهد داد. هر چند که این کار عملاً حمل‌ونقل ثانویه ضایعات را به مکان‌های دفع و تخلیه زباله، برای برخی از CBOها [سازمان‌های مبتنی بر اجتماع‌های محلی] به بار خواهد آورد، بدون اینکه پولی بابت این خدمت به آنها تعلق گیرد. در این زمینه، شورای شهر، یارانه‌های کارآمد و مؤثری را برای جمع‌آوری ضایعات و مواد زائد در نظر گرفته است.

در مرحله (فاز) برنامه‌ریزی چنین پنداشته شده بود که یارانه‌دهی چندمنظوره بین نواحی پردرآمد و کم‌درآمد امکان‌پذیر است، به گونه‌ای که درآمد جمع‌آوری شده از نواحی پردرآمد و شرکت‌های کسب‌وکار تجاری می‌تواند کاستی‌ها و کمبودهای رخ نموده در مناطق و نواحی کم‌درآمد را جبران کند، و این کار از طریق مسئول شمردن یکی از پیمانکاران برای نواحی پردرآمد و همچنین کم‌درآمد، دست‌یافتنی خواهد بود. از چند استثنای معدود در شرکت‌های خصوصی که بگذریم، هیچ یک از پیمانکاران ظرفیت و توان خدمات‌رسانی به بیش از یک ناحیه را نداشتند. بدین ترتیب عملاً پیمانکارانی وجود دارند که فقط در نواحی کم‌درآمد کار می‌کنند و دستاوردها یا عوایدشان به سختی برای بازیابی هزینه‌ای که کرده‌اند، تکافو می‌کند. با درآمد به دست آمده از این خانوارهای کم‌درآمد می‌توان هزینه‌های حمل‌ونقل اولیه ضایعات را پوشش داد، اما اینکه بتوان با آن پول حمل‌ونقل ثانویه مواد زائد به محل دفع و تخلیه را نیز پرداخت کرد، دشوار می‌نماید. کمک و همکاری کامیون‌های شهری برای پیمانکاران مورد بحث، می‌تواند بس پراهمیت باشد.

یارانه‌دهی چندمنظوره بدون قصد و نیت قبلی، تا حدّ معینی در حال شکل‌گیری است، لیکن چنین چیزی بین پیمانکاران یا نواحی نیست بلکه درواقع در بین مشتریان است. اینکه اجازه یا امکان مذاکره پیمانکاران درباره جمع‌آوری مبالغ با مشتریان وجود دارد، همین خود به تعادل بهتر بین مشتریان پرداختی و مشتریان تهی‌دست‌تر در هر ناحیه معین منجر می‌شود. دیگر اینکه برخی از پیمانکاران، زمان‌بندی‌های انعطاف‌پذیر را برای پرداخت به کار می‌گیرند، به گونه‌ای که مشتریان بتوانند پرداخت‌ها را در مبلغ‌های کوچک‌تری سرشکن کنند. برخی دیگر، مبالغ را در همان هنگام برداشتن و بردن ضایعات جمع می‌کنند، نه اینکه سفرهای جداگانه و خاصی را بدین منظور انجام دهند. این برخورد، که ماجراجویانه می‌نماید، در دوره‌های تعلیم و آموزش مدیریت اعمال می‌گردد. هر چه حضور و دخالت کمیته‌ها و رهبران نواحی یا دارای قیومیت علنی‌تر و آشکارتر باشد، بعداً به افزایش مبالغ پرداختی کمک خواهد کرد، گو اینکه نبودن درآمد همواره در زمره مهم‌ترین گله‌مندی‌ها و اعتراض‌های پیمانکاران جای داد.

بیشتر پیمانکاران به‌منظور تأمین مالی هزینه‌های شروع کار، در جست‌وجوی کمک و همکاری خارجی یا بیرونی در قالب چرخ‌دستی، فرغون، ابزارهای دستی و دستگاه‌های محافظ برمی‌آیند؛ و بدین ترتیب مبالغ پولی چندانی وارد ماجرا نمی‌شود. بخش عمده هزینه‌های شروع کار، از منابع خود پیمانکاران تأمین می‌گردد. لیکن پیمانکاران در عین حال به اهمیت دیگر فعالیت‌های درآمدزای خود، شامل قراردادهای رفت‌ووروب یا پاک‌سازی خیابان‌ها، که کمیسیون شهر به انعقاد آنها در خلال دوره دشوار شروع کار می‌پردازد، نیز اشاره و بر آنها تأکید کرده‌اند. برخی از پیمانکاران، همچنین شروع کرده‌اند به ایجاد درآمدهای مازاد، از طریق فروش قوطی، پلاستیک و کاغذهای باطل شده برای بازیافت، و نیز نیروی کار داوطلب.

منبع: انتشار مجدد، برگرفته از باکو و دیگران، ۲۰۰۰

□ پرداخت به شرکت‌های خصوصی، بر پایه سودهای عملکردی

در هر کجا که مسئولیت‌های شرکت یا بنگاه خصوصی از وظایف محدود و انگشت‌شمار معمول فراتر می‌رود تا سطح کلی خدمات‌رسانی ارتقا یابد، نوعی نظام پاداش‌دهی بر مبنای سودهای عملکردی، از مبالغ پرداخت شده به وسیله مصرف‌کنندگان، می‌تواند بجا و مناسب باشد. گسترده‌ترین ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها در واقع به گونه‌ای هستند که شهرداری بر طبق آنها از شریک خصوصی درخواست می‌کند خدمات مورد نظر را به گونه‌ای فراهم سازد که گویی کسب‌وکاری معمولی است، شامل مسئولیت جمع‌آوری مبالغ کاربران، پرداخت هزینه‌های اجرایی و انجام سرمایه‌گذاری‌های پولی، آن‌هم به عوض گرفتن هر سودی که باقی مانده است (ن.ک. پیرابند ۱۴-۷).

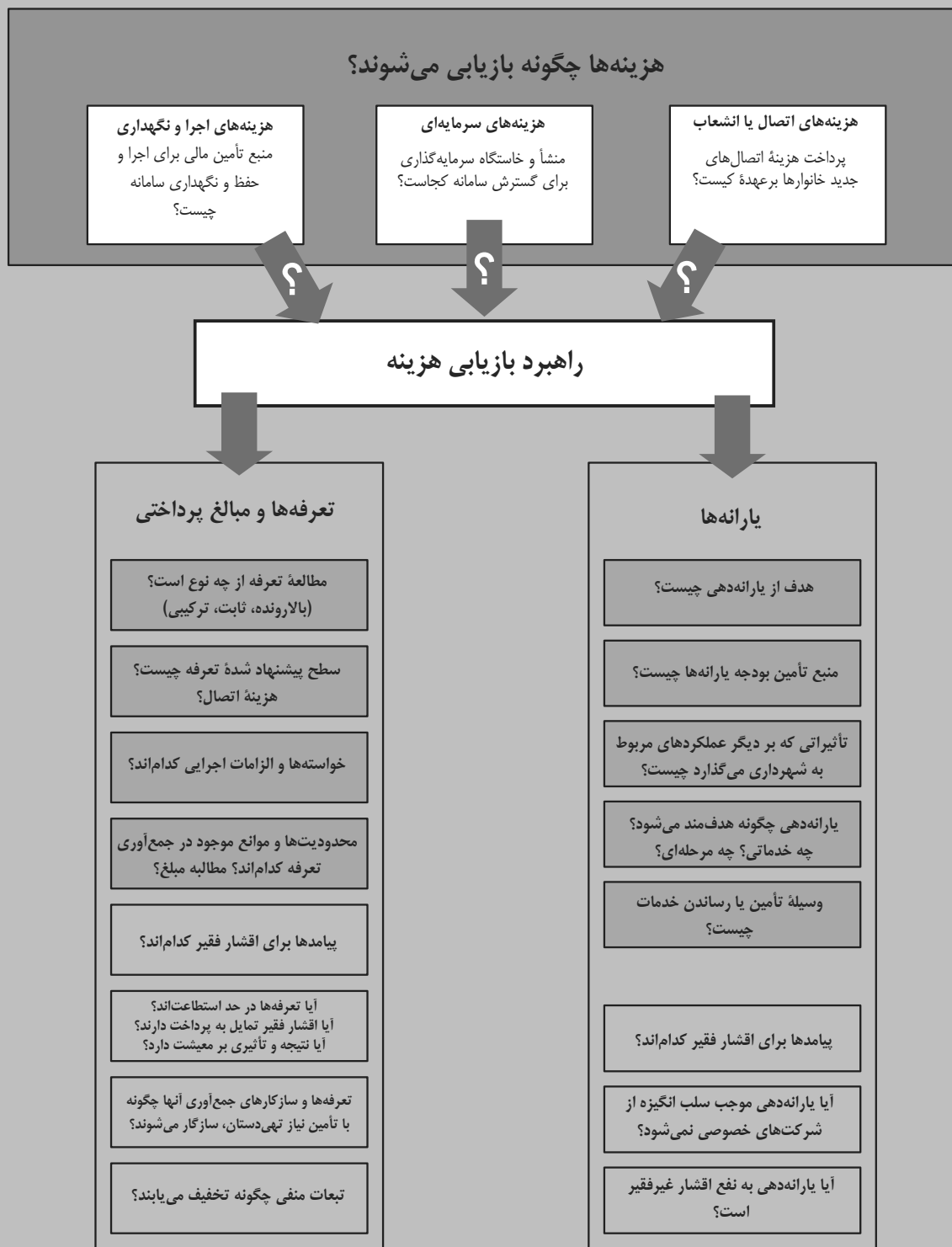
با وجود همه تلاش‌هایی که شرکت‌های خصوصی به منظور افزایش پایگاه مصرف‌کنندگان خود انجام می‌دهند، شالوده و اساس توجه و تمرکزشان همانا نرخ بازگشت سرمایه‌شان است. این میزان برای اپراتورهای بین‌المللی آب و فاضلاب معمولاً حدود ۲۰ درصد است. شرکای خصوصی در این گونه ترتیبات، دو هدف روشن و آشکار دارند: به حداقل رساندن هزینه‌ها و حداکثر ساختن عایدی. این امر برای اقشار تهی‌دست، موجب به وجود آمدن نوعی رابطه میان اپراتور بخش خصوصی و مصرف‌کننده می‌شود، که بس متفاوت از آن چیزی است که اجرت پولی به وجود می‌آورد. شرکت‌ها یا بنگاه‌های خصوصی دارای انگیزه‌هایی عمده و جدی در مواردی از این دست‌اند:

- افزایش تعرفه‌ها؛
- افزایش نرخ بازیابی هزینه (تضمین جمع‌آوری و پیشنهاددهی کارآمد برای مناقصه، تضمین عملکرد سنجش‌گرها، برقراری سازوکارهایی هدفمند برای پرداخت)؛
- رفتار و برخورد مناسب با مصرف‌کننده، به منظور ترغیب پرداخت؛
- افزایش کارآمدی (همچون کاهش آب‌هایی که هدر می‌روند و به حساب نمی‌آیند، از میان بردن ارتباطات غیرقانونی، بهبود و ارتقای حفظ و نگهداری و ترمیم سامانه فعلی)؛ و
- کاهش هزینه‌های تولید و دورریزها.

ترتیبات یا آرایه‌بندی‌های محدودتر، مشتمل بر آنهایی است که شهرداری بر طبق آنها، به جمع‌آوری مبالغ کاربران ادامه می‌دهد، لیکن سهم یا نسبتی از هر میزان یا مبلغ بالاتر از سطح معین شده را به شریک خصوصی پرداخت می‌کند. همان گونه که در مبالغ اجرایی نیز به چشم می‌خورد، نظام‌های پرداختی بر مبنای سودها یا فواید عملکردی، موجب دادن انگیزه‌هایی قوی به شرکت، در کنترل و مهار هزینه‌ها می‌شود و خدماتی با کیفیت بالا را فراهم می‌آورد که کاربران از پرداخت مبالغ کافی برای آن، خشنود و راضی‌اند. چنانچه خدمات در محیطی رقابتی (همچون محیطی که دارای امکانات بازیافت است) تأمین گردند، آن‌گاه دیگر پیچیدگی‌هایی فراتر از آنچه که در حسابرسی هزینه‌ها و عایدی‌ها معمول و متداول است، رخ نخواهد نمود. حال چنانچه قرار باشد خدماتی با حق انحصاری فراهم آیند (همچون آب آشامیدنی با شبکه لوله‌کشی)، آن‌گاه به هر حال موضوعات نظارتی به شدت پیچیده‌ای رخ خواهند نمود، که طیفی متغیر را از میزان یا سطوح مبالغی که می‌توانند شارژ شوند تا رده‌های خدماتی که می‌بایست فراهم آیند، دربرمی‌گیرد (برای دیدن سطوح خدمات و مبالغ، ن.ک. مباحث مطرح شده در این فصل).

یکی از دغدغه‌های اصلی و عمده‌ای که در شراکت‌های عمومی- خصوصی که در آنها جبران / پاداش بر پایه سود عملکردی است، به میزان شفافیت در مورد حاشیه‌های سود مربوط می‌شود. شرکت خصوصی آشکارا ترجیح خواهد داد که سودهایش را فاش و برملا نکند، لیکن همین امر می‌تواند موجب بروز دغدغه‌های خاصی در میان دیگر ذی‌سهم‌ها شود، و فشار سیاسی به بار آید، که باید آن را تحمل کرد. در اقدام موسوم به BOTT (ساخت - اجرا - آموزش - انتقال) در افریقای جنوبی، اپراتور هیئت ائتلاف خصوصی، مشتمل است بر یک سازمان غیردولتی (NGO) که اعتراضی عقیدتی یا ایدئولوژیک به فقدان شفافیت در حاشیه‌های سود دارد. هنگامی که سودها از دسترس خارج می‌شوند و تصور نیز بر آن است که به نفع اقشار فقیر و تهی‌دست نیست، شهرداری می‌تواند به این پژوهش و

پیراوند ۱۶-۷ عناصر بازیابی هزینه



واکاوی بپردازد که آیا بدون ایجاد مایه های یأس و دلسردی - که بخش خصوصی را توان تاب آوردن شان نیست- می توان این سود را به دست آورد یا خیر. مشخصاً، تأثیر هر یک از این قبیل اقدامات بر تمایل شرکت خصوصی به اینکه به حضور و دخالت خود ادامه دهد، می بایست با دقت هر چه تمام تر مدّ نظر قرار گیرد، آن هم به ویژه چنانچه پس از شکل گیری شراکت، قوانین و مقررات دستخوش تغییر شوند.

□ پرداخت به سازمان های غیردولتی

با وجود اهمیت اینکه چگونه می توان پاداش یا پاداش هایی را به جبران تلاش های شرکت های بخش خصوصی رسمی برای آنها در نظر گرفت، این نیز کاملاً اساسی است که در چارچوب ترتیبات و آرایه بندی می بایست به پاداش و جبران برای دیگر شرکای تأمین کننده خدمات نیز پرداخت و به آن اندیشید. اینها به عنوان مثال، می توانند شامل NGO ها، CBO ها و تأمین کنندگان مستقل خدمات باشند.

ضروری است که پرداخت های لازم، به NGO هایی که در شراکت های خدماتی حضور و دخالت دارند، به خاطر زمان و هزینه هایی که صرف می کنند، صورت پذیرد. یکی از حیطه ها و زمینه های اصلی تعارض در آن دسته از شراکت های متمرکز بر فقر که عمیقاً به NGO ها برای کار با اجتماع های محلی تکیه کرده اند، آن است که در ترتیب و آرایه بندی چارچوب پایه، چندان که لازم و بایسته می نماید، به موضوع پرداخت مزد به ازای خدمات NGO رسیدگی نشده است. شهرداری در مقام نیروی پیش برنده ترتیبات شراکت، نمی بایست فقط این تضمین و اطمینان را به وجود آورد که سازوکارهای پرداخت، در بستر و بافتار محلی برقرار شده اند بلکه باید مفاهیم تلویحی نهفته در سازوکارهای مذکور را نیز درک کند. این موضوع در قالب ترتیبات شراکت در فصل ۸ مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. به هر حال شهرداری ها در زمینه مربوط به پرداخت ها می بایست این را تشخیص دهند که بسیاری از NGO ها، دغدغه های شان در مواردی از این دست است، که در پی می آیند:

- **منبع بودجه برای تأمین مالی شان:** به طور کلی باید از اینکه چنین پولی را شرکت خصوصی پرداخت کند اجتناب ورزید، چرا که این خود موجب به خطر انداختن انحصاری می شود که آنها با آن می توانند نقش شان را به اجرا درآورند، و مقام و منزلت شان را در اجتماع های محلی که قرار است با آنها کار کنند، و شهرت شان را بیشتر در بخش NGO حفظ کنند (ن.ک. فصل ۸). اینکه نمایندگی ها یا کارگزاری های دیگری (همچون اهداگران) آن را بپردازند نیز می تواند مسئله آفرین باشد، چرا که بودجه تأمین مالی به طول معمول فقط برای مدت زمان معینی خواهد بود.

- **روشی که به NGO ها برای درون داده ها و سهم شان، چیزی پرداخت می شود:** این فرض و پنداشت سنتی که NGO ها خودشان می بایست بودجه کمک و همکاری شان را تأمین کنند، نمی توانند در شکل گیری شراکت عمومی- خصوصی نقش چندان آشکاری داشته باشد، بلکه هنوز تا حدودی نیاز به ظرفیت سازی شهری وابسته به شهرداری و همچنین بخش خصوصی به منظور درک نیاز به پرداخت مناسب به NGO ها، به چشم می خورد. این خود از منابع اصلی و عمده تعارض در هنگامی است که آنها آشکارا در حال کمک به بخش خصوصی برای بهبود پایگاه مشتری آن هستند، و در عین حال که اینها می توانند چنان شیوه و ابزاری در بهبود خدمات برای اقشار تهی دست در نظر آیند، می بایست هزینه های خود را نیز پوشش دهند.

- **مدت زمان ترتیب و آرایه بندی:** NGO ها معمولاً به دنبال توافق های درازمدت اند و نه توافقی های پروژه به پروژه، چرا که اینها می توانند موجب برقراری هر چه بیشتر ثبات شوند، امکان ایجاد طرح و برنامه های راهبردی را برای NGO ها فراهم آورند، و در درازمدت هم موجب ارتقای ظرفیت و توان گردند. ضروری است که این فواید در برابر حذف یا کنارگذاری NGO های دیگر از شراکت و همچنین تعارض های بالقوه ای که می تواند در سازمان یا تشکیلات آنها بروز و نمود پیدا کند، متعادل گردند.



پیرایند ۱۷-۷ ساختار نزولی تعرفه استاترهايم، افریقای جنوبی

تعرفه‌های خدمات آب و فاضلاب در استاترهايم به شدت تحت نظارت و کنترل شورای این شهر قرار دارد؛ در این میان اپراتور، که «خدمات آب و فاضلاب افریقای جنوبی» (WSSA) است، به هیچ وجه نقشی در تنظیم تعرفه‌ها یا توصیه و مشاوره در مورد آنها ندارد. با توجه به دغدغه علنی و آشکار این شورای منتخب برای بهبود خدمات پایه و کشمکش و تعارض پیشین در مورد عدم پرداخت و قطع اتصال، می‌توان بازنگری عمده و گسترده‌ای را در ساختار تعرفه‌ها، توقع و انتظار داشت. البته موضوع مورد بحث، این نیست. ساختار تعرفه کنونی در واقع از سال ۱۹۹۴ تحول یافته است، و آنی نیست که به صورت ساختاری به‌منظور برآورده ساختن اهداف بیان‌شده شورا به نفع اقشار تهی‌دست طراحی شده است، و نیز آنی هم نیست که بتواند پاسخگوی هر گونه بررسی در زمینه استطاعت و توان مردم – و یا تمایل آنان – برای پرداخت‌ها باشد. ساختار تعرفه مورد بحث عملاً غیرمنصفانه است و به طریق اولی، مطلوب خانوارهای تهی‌دست هم نیست. اینکه چگونه چنین چیزی رخ داده است، جالب توجه می‌نماید، چرا که قصد و نیت شورا، اصلاً این نبود.

سطح خدمات	شارژ ماهیانه	گروه درآمدی	هزینه معمول
• منبع آب اشتراکی	نرخ ثابت ۳/۷۹ دلار آمریکا به ازای خانوار (در منبع آب خیابان سهم‌اند)	کم‌درآمد (کمتر از ۱۵۰ دلار آمریکا)	۰ تا ۳/۷۹ دلار آمریکا و دست بالا ۷/۶۰ دلار
• اتصال خانوار مولونگیسی	شارژ پایه به ازای هر جایگاه ۳/۳۹ دلار آمریکا به اضافه ۰/۳۸ دلار برای کیلومتر مصرف شود.	کم‌درآمد (کمتر از ۱۵۰ دلار آمریکا)	۳/۷۹ دلار آمریکا
• اتصال خانوار شهر استاترهايم	۲/۷۳ دلار شارژ پایه + یک خرید حداقل ۱۱ کیلوپلیتری به قیمت ۳/۴۱ دلار، و از آن پس هر کیلوپلیتر ۰/۳۸ دلار	کم‌درآمد میان‌درآمد رو به بالا	۷/۶۰ دلار برای ۱۱ لیتر ۶/۴۱ دلار برای ۱۱ لیتر
• خدمات تانکری	۴/۹۸ دلار آمریکا برای خدمات جابه‌جایی با تانکر (۲ بار در ماه)	کم‌درآمد (کمتر از ۱۵۰ دلار آمریکا)	۹/۹۶ دلار آمریکا برای ۲ جابه‌جایی
• اتصال خدمات مولونگیسی	شارژ پایه ۵/۲۰ دلار آمریکا	کم‌درآمد (کمتر از ۱۵۰ دلار آمریکا)	۵/۲۰ دلار آمریکا
• اتصال خدمات شهر استاترهايم	شارژ پایه ۷/۸۰ دلار آمریکا	میان‌درآمد رو به بالا	۷/۸۰ دلار آمریکا
• مولونگیسی	شارژ پایه ۴/۴۲ دلار آمریکا	کم‌درآمد (کمتر از ۱۵۰ دلار آمریکا)	۰ تا ۴/۴۱ دلار ۴/۴۲ دلار
• شهر استاترهايم	شار پایه ۴/۴۲ دلار آمریکا	کم‌درآمد میان‌درآمد رو به بالا	۴/۴۲ دلار

توضیح: قیمت‌ها برحسب دلار آمریکا ذکر شده‌اند (هر دلار آمریکا تقریباً معادل ۷/۲ راند است)

تجزیه و تحلیل نشان از آن دارد که عملکرد تعرفه به نفع اقشار میان‌درآمد است و نه اقشار فقیرتر. خانوارهای تهی‌دست برای هر میزان فراتر از هفت لیتر آب، بیش از همسایگانی که وضعیت بهتری دارند، پول می‌پردازند. در کشورهای در حال توسعه چندان نامعمول نیست که خانوارهای تهی‌دست، برای آب مصرفی‌شان، بیش از اقشاری که وضع بهتری دارند پول بپردازند، چرا که اینان آب مصرفی‌شان را به صورت غیررسمی فراهم می‌آورند. احتمال دارد که این امر نشان‌دهنده فقدان ظرفیت و توان شورا در درک مفاهیم ضمنی نهفته در ساختارهای تعرفه باشد. دیگر اینکه، ساختار تعرفه هیچ تفاوت و تمایزی میان حجم زیاد و حجم کم مصرف برای کاربران قائل نیست، یا به عبارتی، کمیت آب استفاده شده هر قدر هم که باشد، هزینه واحد در واقع ثابت می‌ماند. این ساختار تعرفه، جدای اینکه هیچ نفعی برای اقشار فقیر ندارد، ظلم و ستمی است در حق خانوارهای کم‌درآمد؛ و در کشوری که با کمبود آب مواجه‌اند، هیچ انگیزه‌ای را برای حفظ و ذخیره (یا صرفه‌جویی) آب به‌وجود نمی‌آورد.

مطالعه و بررسی استانداردهای خدمات فاضلاب در مقایسه با قیمت آن، حکایت مشابهی را بازگو می‌کند. اکثریت مردم در نواحی کم‌درآمد شهر ممکن است برای خدمات فاضلاب، پولی بیش از خانوارهای میان‌درآمد بپردازند. در حالی که قیمت پرداختی برای شبکه فاضلاب در مولونگیسی ۵/۲۰ دلار آمریکاست، اکثریت خانوارها (یعنی ۷۰ تا ۸۰ درصدشان) از مخازن یا انبارهای فضولات [موسوم به سپتیک تانک] استفاده می‌کنند و تقاضای جابه‌جایی در هر ماه را دارند. آنان به ازای این خدمات ۹/۹۶ دلار آمریکا می‌پردازند. این مبلغ ۲۲ درصد بالاتر از هزینه ۷/۸۰ دلاری خانوارهای میان‌درآمدی است که دارای اتصال به شبکه فاضلاب‌اند و بدین ترتیب در واقع سطح خدمات بالاتری نصیب‌شان می‌شود. علاوه بر اینها، این تعرفه‌های غیرمنصفانه برای آب و فاضلاب، با هزینه دفع و جابه‌جایی زباله‌ها درمی‌آمیزد، که در آن هم وضعیت برای خانوارهای کم‌درآمد و میان‌درآمد به همین ترتیب است. با وجود آنکه شواهد آشکاری در دست است که خانوارهای کم‌درآمد ضایعات بسیار کمتری ایجاد می‌کنند، با دو عامل می‌توان به مقابله با نابرابری ساختار تعرفه برای خانوارهای کم‌درآمد برخاست، که اینها هستند:

نظام بخشودگی پرداخت‌ها به ازای خدمات، برای اقشار فقیر، تقریباً به ۳۰ درصد خانوارها، از طریق نظام بخشودگی پرداخت، که بودجه آن با کمک اهدایی حکومت ملی تأمین می‌گردد، یارانه داده می‌شود. طبقه محاسبه آن، با توجه به درآمد خانوارها، براساس مقیاس متغیر درآمد ۳۰۰ راندی در ماه (معادل ۴۲ دلار آمریکا)، موجب بازپرداختی کامل می‌شود. نظام بخشودگی بدین معناست که تقریباً ۱۰ درصد جمعیت از خدمات رایگان، یا به ازای مبلغ ناچیز کمتر از ۶ راند (۰/۸۰ دلار آمریکا) در هر ماه، بهره‌مند می‌شوند. البته به هر حال، این قبیل بودجه‌ها را می‌توان برای هر مقصد و نیتی مورد استفاده قرار داد، و در به‌کارگیری آن به‌منظور یارانه‌دهی پرداخت‌هایی که به ازای خدمات آب و فاضلاب صورت می‌گیرد، نوعی هزینه فرصت نهفته است.

الگوی عدم پرداخت برای خدمات در میان اقشار کم‌درآمد. بازگشت هزینه در نواحی کم‌درآمد، در قیاس با نواحی میان‌درآمد شهر، بسیار پایین و ناچیز است (۲۸ درصد). در عین حال که چنین چیزی در عمل، منجر به یارانه‌دهی چندمنظوره برای خدمات‌رسانی به آن دسته از خانوارهای کم‌درآمدی که پول نمی‌پردازند می‌شود، تلاش‌های فعلی به‌منظور نصب و استقرار دستگاه‌های سنجش‌گر، به تدریج این یارانه‌دهی غیرمستقیم را از میان خواهد برداشت و تأثیر ساختار تورش‌دار تعرفه را تقویت خواهد کرد. این اقدام در عین حال فقط یاری‌گر آنهایی است که به هر حال خدماتی را دریافت می‌دارند و نه آنهایی که از هیچ‌گونه خدماتی نصیب نمی‌برند.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰ a

• **جنبه سوددهی شراکت:** چه بسا NGOها توافق کنند که حضور یابند و مداخله ورزند، لیکن دغدغه یا دل مشغولی نهفته در شرکت‌های خصوصی «ثروتمند و غنی» که سودشان را از اقشار فقیر به دست می‌آورند، مسلماً بر دل مشغولی آنها غلبه خواهد کرد و آن را کم‌رنگ خواهد ساخت. در چنین شرایطی، نوعی تعارض ذاتی یا درونی برای برخی از NGOها وجود دارد: آنها هم هدفشان پوشش دادن هزینه‌های خودشان است، لیکن در همان حال کوشش‌های خود آنها (مثلاً در ارتقای بازیابی هزینه) منجر به سودآفرینی - و گاه سودآفرینی جدی و عمده - برای شرکت خصوصی خواهد شد.

بازیابی هزینه

یکی از هدف‌های عمده و اولیه بسیاری از شهرداری‌ها، ایجاد خدمات‌رسانی پردوام و پایدار از منظر اقتصادی است، و از آن رهگذر، برداشتن و انتقال ته‌مانده‌های ناشی از عملکرد خدماتی، حفظ و نگهداری، تعویض یا جایگزین‌سازی و افزون کردن بودجه‌هایی که همواره رو به افول نهاده‌اند. نتیجه این شده است که بسیاری از حکومت‌ها در صدد تغییر رویکرد خود به تأمین بودجه خدمات شهری برآمده‌اند، خواه در آنها حضور و مداخله بخش خصوصی در نظر گرفته شده باشد و خواه نشده باشد. هم‌اکنون دارد تلاش‌هایی به‌منظور ارائه و معرفی خط‌مشی‌های بازیابی هزینه صورت می‌پذیرد - و به همین ترتیب برای مطالبه مبالغی که هزینه‌های اجرایی را پوشش دهد، ولو دربرگیرنده هزینه‌های گسترش سامانه هم نباشد. در پاره‌ای از موارد، از یارانه‌ها برای مرحله‌بندی کردن آنهایی که در طول زمان افزایش می‌یابند، برای کمک به تأمین هزینه در هزینه‌های سرمایه‌ای جایگزینی و گسترش سامانه، و همچنین کمک به تضمین دسترسی اقشار تهی‌دست به خدمات سامانه، استفاده می‌شود.

هنگامی که یکی از خدمات رفاهی وابسته به شهرداری، دارای جریانی از درآمد (از نوع دستمزدی و مانند آن) است که هم هزینه‌های اجرایی را پوشش می‌دهد و هم هزینه‌های سرمایه ثابت را، آن‌گاه مسلماً گزینه‌هایی در پیش رو دارد. می‌تواند تحت مالکیت یا مدیریت شهرداری باقی بماند. یا اینکه می‌تواند دخالت و حضور بخش خصوصی را در قالب‌های گوناگون برای برآورده ساختن هدف‌های محلی جست‌وجو کند و خواهان باشد. از همه مهم‌تر اینکه، دارای بودجه‌هایی خواهد بود که به آنها برای برآورده ساختن نیازهای کاربرانش به شکلی درخور اعتماد در طول زمان، نیاز خواهد داشت. لیکن چنانچه برای چند سال، سیاستمدارانی از طریق رأی‌دهی انتخاب شده‌اند که حداقل قیمت‌ها را برای خدمات شهری وابسته به شهرداری نوید داده‌اند - که معمولاً هم نتیجه‌اش چیزی جز خدمات ضعیف و ناکارآمد نیست - چه بسا دوره‌ای اضافی برای ایجاد این اطمینان در عموم مردم که هزینه‌های افزایش یافته منجر به ارتقای سطوح خدمات خواهد شد، ضرورت یابد. افزایش در هزینه‌های پرداختی کاربران، معمولاً با کوشش‌هایی به‌منظور تجدید ساختار در خدمات رفاهی مورد نظر، در تلاش برای بهبود و ارتقای خدمات، همراه است.

هزینه‌هایی که با تأمین و فراهم‌سازی خدمات همراه‌اند - صرف‌نظر از ماهیت خصوصی یا عمومی تأمین خدمات - معمولاً در سه کانون هزینه پراکنده شده‌اند:

۱. **هزینه‌های سرمایه‌ای،** مانند آنهایی که با ساخت زیربناها یا خرید ماشین‌باری و مانند اینها همراه‌اند.
۲. **هزینه‌های اتصال با انشعاب،** هزینه‌هایی هستند که خانوار یا اجتماع محلی برای شکل‌گیری اتصال یا انشعاب جدید به خدمات، به بار می‌آورند.
۳. **هزینه‌های اجرا و حفظ و نگهداری،** آنهایی هستند که برای حفظ عملکرد سامانه صرف می‌شوند.

هر سه این انواع هزینه‌ها را می‌توان با دو منبع پوشش داد: یارانه‌ها یا تعرفه‌ها / مبالغ پرداختی مصرف‌کنندگان (که در پیرامند ۷-۱۶ به تصویر کشیده شده است). در زمینه‌های مربوط به خدمات‌رسانی به اقشار تهی‌دست، همان‌گونه که در ادامه مطلب مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، این گزینه‌ها به شکلی جدانشدنی در هم تنیده‌اند.

□ تعرفه‌ها

متصدی یا اپراتور مسئول بازیابی هزینه (چه از بخش عمومی باشد و چه خصوصی) به منظور بازپس گرفتن هزینه‌ها از مصرف‌کنندگان، گزینه‌های چندی را پیش رو دارد. برای هزینه‌های اجرایی و همچنین حفظ و نگهداری در زمینه مرتبط با خدمات آب و فاضلاب، تأمین‌کننده می‌تواند مبلغی را به عنوان تعرفه مصرف‌کننده، اعمال کند. تعرفه مورد بحث را می‌توان به چند شیوه مختلف ساختار بندی کرد، که از آن دست‌اند:

- مبلغ شارژ دائمی (ثابت) و نرخ (متغیر) بسته به مصرف؛
- نرخ واحد برای مصرف؛
- شارژ ماهیانه ثابت - که معمولاً سازوکاری است برای منابع آب مشترک؛ یا
- نرخ ثابت به ازای هر ظرف - فروشندگان دوره‌گرد آب، آن را با بطری می‌فروشند.

ساختار تعرفه‌ای که خدمات رفاهی / شهرداری‌ها با هدف ارائه نظام برابرنگرانه‌ای از لحاظ اجتماعی اختیار می‌کنند، تعرفه بلوکی فزاینده^۱ است. این شکل و قالب تعرفه، سطوح مصرف را به بخش‌های کوچک‌تری تقسیم می‌کند، با نام بلوک [به مفهوم نوعی گروه یا دسته] (مثلاً از صفر تا ۲۰ مترمکعب، ۲۰ تا ۵۰ مترمکعب، ۵۰ تا ۸۰ مترمکعب و جز اینها) و سپس شارژ یا مبلغ واحد افزون‌شونده‌ای را برای هر بلوک پس‌آیند اعمال می‌کند. چنین می‌نماید که این امر دربردارنده این نفع است که کاربران پرمصرف را با مبالغی که هر دم بالاتر می‌رود جریمه می‌کند، و بدین ترتیب موجب ارتقای صرفه‌جویی و حفظ منابع آب، و فراهم آوردن تعرفه و مبلغی در حد بضاعت خانوارهای تهی‌دست‌تر - که میزان اندکی آب مصرف می‌کنند - می‌شود.

با وجود اینکه ساختار موسوم به تعرفه بلوکی فزاینده، منصفانه‌ترین و برابرنگرانه‌ترین ساختار تعرفه به‌شمار می‌آید، شواهد در عین حال نشان می‌دهند که رویکرد مذکور می‌تواند موجب منحرف کردن نتایج شود، زیرا این فرض در آن نهفته است که الگوهای مصرف در اقشار فقیر و غیرفقیر یکسان‌اند. همان‌گونه که در بخش پیشین راجع به سازوکارهای پرداخت دیده شد، با این فرض و پنداشت که یک کنتور (سنجش‌گر) برای هر یک خانوار، چیزی است معمول و بهنجار، لیکن در این دستگاه، تراکم نواحی کم‌درآمد و راهبردهای معیشتی‌ای که اقشار فقیر برای دسترسی به خدمات به کار می‌گیرند، نادیده انگاشته می‌شود. برای فقیرترین اقشار، خدمات شکلی مشارکتی یا دست دوم شده به خود می‌گیرند، و استفاده مضاعف یا چندگانه، منجر به سطوح مصرف بسیار بالاتر در دستگاه‌های اندازه‌گیری مصرف می‌شود.^(۱۰) نرخ‌ها یا درصدهای بالاتری که در نظام تعرفه بلوکی فزاینده برای مصارف بالاتر مطالبه می‌شود، بدین معناست که آن دسته از اقشار آسیب‌پذیر که سهم‌اند نیز بخشی از بالاترین نرخ‌های واحد برای مصرف آب را می‌پردازند.

به‌منظور مقابله با چنین محدودیتی، در قرطاجنه (ن.ک. پیرابند ۱۹-۷) ساختار تعرفه بلوکی فزاینده با طبقات خانوار درآمیخته است، که حاصل این کار درواقع تعرفه‌ای است با آگاهی و شناخت از الگوهای مختلف مصرف در نواحی‌ای که در فقر فزاینده به سر می‌برند. در قرطبه^۲ یا کوردوبا، نوعی ضریب منطقه‌ای برای اعمال در درآمد نسبی محله ارائه شد. هدف از این هر دو، ارائه سازوکاری برای شناخت استفاده‌های مضاعف از دستگاه‌های سنجش‌گر بوده است.

در کشورهای در حال توسعه، که خدمات شبکه‌ای فاضلاب احتمالاً محدود است و انواع و اقسام سطوح مختلف امکانات غیرشبکه‌ای در آنها مشاهده می‌شود، ساختار تعرفه برای خدمات بهداشتی می‌تواند پیچیده‌تر باشد. این خود می‌تواند اینها را در بر گیرد:

- مطالبه مبلغ ماهیانه یا شارژ (ثابت)؛

1. rising block tariff
2. Cordoba



- مبلغی ثابت و دائمی به اضافه مبلغی به ازای هر توال؛
- مبلغی ثابت و بدون تغییر (مثلاً خدمات انبارۀ فضولات یا سپتیک تانک) به همراه مبلغی متغیر (براساس وزن و فاصله یا مسافت)؛
یا
- مطالبۀ مبلغ به ازای هر بار خدمات (مثلاً پاک سازی انبارۀ فضولات یا سپتیک تانک).

البته به هر حال در هر کجا که شبکه فاضلاب محدود است یا اصولاً وجود ندارد، مصرف کنندگان فقیر هیچ گونه دسترسی به خدمات بهداشتی نخواهند داشت. با این حال معمولاً گرایشی به ترکیب و تلفیق کردن تعرفه های آب و فاضلاب وجود دارد، و خانوارهای تهی دست، چه از خدمات بهداشتی استفاده نکنند و چه نکنند، دست آخر به هر حال باید مبلغی را بابت آن بپردازند. نقشی که این تعرفۀ ترکیب شده یا تلفیقی دارد، بر ضدّ اقشار فقیر است (موجب کمرشکن شدن هزینه مؤثر تأمین آب مصرفی آنها می شود)، و هیچ تأثیری هم در ایجاد انگیزه برای متصدیان بخش خصوصی در گسترش دادن خدمات بهداشتی به این مناطق و نواحی ندارد.

در اوضاع و شرایط متکی به خدمات بهداشتی غیر شبکه ای همچون انبارۀ گنداب و فضولات (سپتیک تانک)، شواهد حاکی از آن اند که در اینجا نیز این اقشار فقیر و تهی دست اند که تاوان و کیفر می دهند، چرا که آنان فقط به همین نوع از گزینه های خدماتی دسترسی دارند. به عنوان مثال، معمولاً هزینه های سالیانۀ پاک سازی سپتیک تانک، بیشتر از هزینه سامانه لوله کشی شده فاضلاب است. این امر موجب سرخورده کردن و ایجاد دلسردی در اقدامات مؤثر در حفظ و نگهداری می شود، که معمولاً هم با تبعات هولناکی در زمینه سلامت و بهداشت عمومی همراه است. دیگر برآورد مشارکتی در این زمینه، نشان از وجود فساد در میان دارودستۀ دارندگان تانکرهای مکشی داشت، به گونه ای که اینان برنامه های زمان بندی شده مربوط به شهرداری را نادیده می گرفتند و با تغییر اولویت بندی درج شده در آنها در مناطق فقیر، این گونه برای خود، انگیزه های مالی غیررسمی به وجود می آوردند.^(۱۱)

رویکرد به تعرفه ها در زمینه خدمات دفع ضایعات جامد، متفاوت تر است و دشوارتر نیز، چرا که تمایل به پرداخت پول به ازای خدمات یاد شده، بسیار کمتر است. برخی از اپراتورها مبلغ نرخ یکنواخت و مقطوعی^۱ برای هر بار جمع آوری در نظر می گیرند. شهرداری ها چه بسا مبلغ مذکور را به مالیات ملک بیفزایند، و بدین ترتیب کسانی که مالیات ملک می پردازند، درواقع تنها کسانی اند که در بازیابی هزینه ضایعات جامد، کمک و همکاری می کنند. در ترتیبات یا آرایه بندی های دارای امتیاز بخشودگی یا معافی (موسوم به فرانشیز^۲)، اپراتورها بر مبنای بسامد یا تعداد دفعه های جمع آوری و یا مجموع ضایعات جمع آوری شده، مبلغی را از مصرف کنندگان دریافت می دارند. اطلاعات دیگر در این زمینه، در اسناد و مدارک مربوط به «رهنمودهای ضایعات جامد» درج شده است.^(۱۲)

شهرداری ها و مشاوران شان، در زمینه ایجاد و تکوین ساختار تعرفه نیاز خواهند داشت عواملی را که بر انجام کار تأثیر می گذارند، برسنجند و آنها همواره در نظر بگیرند. اینها، به عنوان نمونه، از آن جمله اند:

- ناکامی در برقراری ارتباط و پیوند بین نظام تعرفه با سازندگی و ثمربخشی، و به طریق اولی در ایجاد اطمینان برای دادن انگیزه های لازم به بخش خصوصی؛
- سطوح پایین سنجش و اندازه گیری در مناطق فقیرنشین - و بدین ترتیب، خدشه دار ساختن اصل «پرداخت کاربر یا مصرف کننده»؛
- کژدیی ها یا تحریف هایی که ساختارهای تعرفۀ مدافع اقشار فقیر، در انگیزه های بازار برای اپراتور بخش خصوصی ایجاد می کنند؛ و
- فقدان سازوکار روشن و مشخص برای تنظیم و بازنگری تعرفه^(۱۳).

1. flat rate
2. franchise



پیرایند ۱۸-۷ مبالغ و تعرفه‌های دگرگون شونده

بوينوس آیرس، آرژانتین

بوينوس آیرس، آرژانتین ۵-۳، ۵-۵، ۱۳-۶، ۷-۲، ۱۳-۷، ۱۱-۷، ۱۲-۸، ۸-۹

در بوینوس آیرس، این باور گسترده وجود دارد که در پی چرخش به سمت شراکت عمومی- خصوصی در سال ۱۹۹۳، تعرفه‌ها در این شهر به شدت کاهش یافته‌اند (ن.ک. پیرایند ۸-۳). با این حال، موضوع پرداخت مصرف‌کننده - در تعرفه‌ها، بازنگری تعرفه، مبالغ هزینه اتصال و هزینه‌های زیربنای - هم پیچیده است و هم بحث‌برانگیز. دولت، پیش از پیشنهاد مناقصه، دست به کار فرایند اصلاحات (رفرم) بخشی به منظور مقابله با فشار تورمی و همچنین آمادگی برای روند خصوصی‌سازی - که چیزی به رخ دادن آن نمانده بود- شد.

- در سال ۱۹۹۱، دولت در توجیه تورم، افزایشی ۲۵ درصدی را در تعرفه اعلام کرد.
 - در سال ۱۹۹۲، دولت ۱۸ درصد مالیات کالا و خدمات اعمال کرد، تا به صورت حساب‌های آب اضافه شود (متعاقباً ۸ درصد دیگر نیز در سال ۱۹۹۵ به میزان مذکور اضافه شد).
 - در سال ۱۹۹۳، دولت ۸ درصد دیگر افزایش در تعرفه را اعلام کرد.
- در پی شروع امتیاز بهره‌برداری در سال ۱۹۹۳، آگواس آرژانتیناس که حکم متصدی یا اپراتور را داشت، پیشنهاد ۲۷ درصد کاهش را مطرح کرد، و مکرراً بازگو شد که این رقم به مثابه کاهش تعرفه است. از کژاندیشی مخالفان می‌توان چشم پوشید، که این اقدام دولت و بخش خصوصی را به عنوان راهبردی برای سرکوب هرگونه مخالفت بالقوه با موضوع امتیاز بهره‌برداری، تعبیر و تفسیر کردند.

با این همه، ماجرا از آن زمان تاکنون ابعاد گسترده‌تری به خود گرفته است. سطح تعرفه را دو عامل اساسی و عمده تعیین می‌کنند: سقف قیمت و شاخص هزینه. از جمله ملزومات مالی عمده و تعیین‌کننده قرارداد اصلی، دربرگیری سقف‌های قیمت در ده سال نخست است - این از جمله بندها و شقوقی بود که مانع افزایش قیمت‌ها (از میزان سقف قیمت) در دوره مورد بحث شد. البته به هر حال این الزام، با امکان افزایش قیمت‌ها از طریق شاخص قیمت ترکیبی شرکت (بر پایه هزینه‌های سوخت، مواد شیمیایی، برق، نیروی کار، خدمات بدهی و جز اینها) همراه بود. چنانچه هزینه‌ها بیش از ۷ درصد افزایش یابد، قرارداد این اجازه و امکان را به متصدی می‌دهد که افزایش تعرفه را درخواست کند. به هر حال هنگامی که متصدی در سال ۱۹۹۴، درخواست ۱۳/۵ درصد تعرفه را مطرح کرد، به خاطر افزایش در شاخص هزینه شرکت نبود، بلکه به خاطر چیزی بود که متصدی، آن را به مثابه الزامی مازاد بر قرارداد، به منظور گسترش خدمات به مناطق فقیرنشین و ترفیع بلافاصله در یک شهرداری معین برمی‌شمرد. اینکه به «امور خدمات بهداشتی سه‌گانه»^۱ یا ETOSS (متصدی پروژه)، اجازه چنین افزایشی داده شد، دغدغه‌ای را موجب گردید، که دربردارنده دلایل چندی بود، از این دست:

- گسترش موجب ایجاد هزینه ثابت یک‌باره می‌شود، در حالی که افزایش تعرفه موجب ایجاد عایدی در کل شهر برای باقی‌مانده قرارداد می‌شود.
 - این افزایش تعرفه، پیامی را به همراه داشت، بدین مضمون که قرارداد جای مذاکره دارد.
 - انگیزه توسعه مالی خصوصی برای هر چه دامنه‌دارتر کردن پایگاه مشتری را از میان برداشت.
 - تا سال ۱۹۹۸ مشخص شد که امتیاز بهره‌برداری بوینوس آیرس به شدت سودمند است، و درصد یا نرخ بازگردان نزدیک به ۴۰ درصد شده است.
- موضوع مطالبه مبلغی بابت تأسیسات زیربنایی نیز به همین اندازه مسئله‌برانگیز و ستیزه‌آفرین است؛ و این خود شیوه‌ای در طرح و برنامه‌های توسعه مالی بوده، که به‌عنوان اضافه هزینه‌ای برای مشتریان شبکه جدید اعمال گردیده است. با توجه به پیشینه فقر در بوینوس آیرس، جای هیچ شگفتی نیست که هزینه‌های اعمال شده بدین ترتیب (بین ۴۳ تا ۴۳۰ دلار آمریکا برای آب، و بیش از ۵۵۰ دلار آمریکا برای زهکشی فاضلاب، به اضافه هزینه اتصال یا انشعاب) درواقع به خانوارهای تهی‌دستی که توانایی چنین پرداختی را نداشتند، تحمیل شد (با امکان وجود وامی ۱۲ درصدی برای دو سال). تخمین زده شده است که ۳۰ درصد جمعیت، پرداخت را متوقف کردند.
- برآورد شده است که تا سال ۱۹۹۷، متصدی یا اپراتور ۳۰ میلیون دلار آمریکا پرداختی نکول شده داشته است، و ذی‌سهم‌های اصلی همچون ETOSS، آگواس آرژانتیناس، وزارت امور عام‌المنفعه^۲، و همچنین وزارت توسعه انسانی و منابع طبیعی^۳ شروع به مذاکره مجدد درباره قرارداد مذکور کردند (درواقع، مذاکرات در نهایت، ETOSS را دور زد یا به عبارتی، آن را نادیده انگاشت). حاصل این شد که جای هزینه تأسیسات زیربنایی را چیزی به نام خدمات جهانی و قیمت محیطی^۴ (موسوم به SUMA) گرفت، که اضافه هزینه‌ای ۳ دلاری بابت تأمین مالی عملیات پاک‌سازی زیست‌محیطی و گسترش شبکه بود. سامانه مذکور که هم‌اکنون نیز پابرجاست، موجب هزینه اتصال یک‌باره و نامعمولی به مبلغ ۱۲۰ دلار آمریکا برای کاربران جدید شد. با این حال، تلویحات این مذاکره مجدد مورد ستیز یا چالش قرار گرفته‌اند و به شماری از موضوعات عمده برای ذی‌سهم‌ها در جاهای دیگر دامن زده‌اند، که از آن جمله می‌توان به اینها اشاره کرد:
- اپراتور، با وجود سود فراوان ناشی از امتیاز بهره‌برداری در سال‌های آغازین، این بحث و جدل را مطرح ساخت که خطر می‌بایست کاهش یابد و بر تعرفه‌ها افزوده شود.
 - نظام سقف قیمت که در جاهای دیگر به شکلی مؤثر و کارآمد عمل کرده بود، به شکلی پیش‌بینی نشده جای خود را به نظام دیگری داد که به موجب آن، تنظیم‌کننده باید پاسخگوی نرخ بازگشت برای اپراتور می‌بود.
 - سپس با اعمال مطالبه هزینه پیشاپیش بابت هرگونه امور گسترش، از مخاطره‌های مالی کاسته شد.
 - مطالبه مبالغ عظیم می‌توانست محقق گردد، لیکن مستلزم آن بود که اپراتور از سطح و میزان سرمایه‌گذاری خصوصی پیش‌بینی شده تحت قرارداد به شدت بکاهد، تا جایی که بتوان با همان بازساختار بندی تعرفه، به خدمات رفاهی همگانی دست یافت.
- این جر و بحث‌ها، خود به دغدغه‌ای راجع به بی‌حرمتی‌ای که ذی‌سهم‌ها به قرارداد نشان می‌دادند، منجر شد؛ و به‌ویژه به ناتوانی و درماندگی تنظیم‌کننده در اعمال جرمیه برای ناکامی در رسیدن به اهداف برنامه انجامید (در عوض انگیزه‌ای را برای پشت گوش انداختن‌های بعدی و مذاکره مجدد درباره قیمت فراهم ساخت). تعجبی هم نداشت که بعدها در سال ۱۹۹۸، آگواس آرژانتیناس درخواست ۱۱/۸ درصد دیگر افزایش تعرفه مطرح ساخت و در پی یکی دیگر از پادرمیانی‌های دولت ملی، ۴/۵ درصد به آن اهدا گردید؛ و در پایان سال ۲۰۰۰ نیز ۱۵ درصد دیگر افزون بر قبلی، اهدا شد؛ و سرانجام در ژانویه سال ۲۰۰۱ شرکت یاد شده، در مورد یکی از بندهای قرارداد، که آن را به شکلی ثمربخش از همه هدف‌ها و مقاصد گسترشی خلاص می‌کرد، به مذاکره پرداخت، که کاملاً هم با موفقیت همراه بود.

منابع: آلکازار و دیگران، ۲۰۰۰؛ لوفتوس و مک‌دانلد، ۲۰۰۱؛

ری‌وه‌را، ۱۹۹۶؛ آرتانا و دیگران، ۱۹۹۸

نظام انتخاب‌شده تعرفه می‌بایست با این شناخت و آگاهی طراحی شود که نتایج و تبعات پیچیده‌اند و گاه نیز غیرمستقیم‌اند. یکی از معضلات اولیه برای شهرداری‌ها این است که هیچ تجربه و پیشینه‌ای از بخرنجی‌ها یا پیچیدگی‌های موجود در طراحی تعرفه، ماهیت پیامدها و نتایج، و همچنین مفاهیم ضمنی یا تلویحات نهفته در رویکردهای گوناگون ندارند. با آنکه تعرفه‌ها ده‌ها سال است که جزو حقایق زیستی و وجودی شهرداری‌ها به‌شمار می‌آیند، چنین نبوده است که هدف همواره بازیابی هزینه باشد، و حتی امروزه هم دشوار بتوان شهرداری‌ای را یافت که تأثیرات تعرفه‌های موجود را مورد بررسی و آزمون قرار داده باشد (ن.ک. پیرابند ۱۷-۷ در مورد تعرفه‌های کاهشی یا نزولی در استاترهايم).

شناسایی محدودیت‌ها یا قیدوبندهای موجود در برابر جمع‌آوری کارآمد تعرفه‌ها نیز امکان‌پذیر است - آن هم نه از این رو که در بسیاری از شرایط و موقعیت‌ها، تعرفه‌ها در سطوحی تعریف و تنظیم شده‌اند که بسیاری از کسانی که در زمره فقیرترین و آسیب‌پذیرترین اقشار جای می‌گیرند، استطاعت آنها را ندارند. در عین حال که مفاهیمی چون استطاعت‌پذیری و تمایل به پرداخت در کانون گفت‌وگوهای مربوط به تعرفه‌های متناسب با اقشار فقیر جای دارند، فصل ۵ به تفصیل به اهمیت درک استطاعت‌پذیری و ارتباط آن با مقوله‌های معیشتی پرداخته، و بر نیاز به درک توان‌ها و ظرفیت‌های ناهم‌سان کسانی که «فقیر یا تهی‌دست» نامیده می‌شوند، و هزینه فرصتی که پرداخت‌ها برای‌شان به وجود می‌آورند، تأکید شده است.

در یکی از بررسی‌های اخیر «شرکای کسب‌وکار برای توسعه» (BPD)، که به تجزیه و تحلیل تعرفه‌ها در نواحی و مناطق راهبر^(۱۴) می‌پردازد، «راهبردهای» چندی به منظور بهبود و ارتقای بازیابی هزینه، شناسایی شده است. سوای از کوشش‌های صورت گرفته به منظور کاهش هزینه تهیه و تدارک و همچنین تعرفه‌ای که مصرف‌کنندگان فقیر می‌پردازند، این راهبردها مشتمل‌اند بر پاداش و تنبیه، گزینه‌های پرداخت، آموزش مشتری، بسیج و مشارکت اجتماع محلی و مناقصه اشتراکی؛ لیکن راهبردهای مذکور بر این مشاهده ساده نیز تصریح و تأکید کرده‌اند که یکی از راه‌حل‌ها به منظور افزایش جمع‌آوری تعرفه، ایجاد این اطمینان است که این امر با خدمات بهتر همراه خواهد بود.

□ هزینه‌های اتصال

افزون بر هزینه خدمات مصرف شده، برای خدمات‌رسانی‌هایی که از طریق شبکه انجام می‌گیرد (آب آشامیدنی، برق)، هزینه اتصال به سامانه توزیع نیز در کار است. این گونه هزینه‌های اتصال، بخش مهمی از گسترش شبکه مالی به شمار می‌آیند. امکان پوشش دادن هزینه‌های اتصالات و اضافه شدن مشتریان تازه‌ای که پول می‌پردازند، انگیزه‌هایی قوی به شرکت‌های خصوصی در گسترش دادن پوشش خدماتی می‌دهد.

در عین حال، نیاز به پرداخت هزینه‌های اتصال یا انشعاب به منظور دریافت خدمات، می‌تواند مشتریان فقیرتر را از ورود به داخل محدوده شبکه بازدارد. در حالی که وقتی مشتریان از تأمین‌کنندگان غیررسمی به سمت تأمین‌کنندگان رسمی روی می‌آورند ممکن است هزینه‌های هر واحد رو به کاهش نهند، نیاز به ارائه و پیشنهاد مبالغ پولی فراوان، تنها برای دسترسی به سامانه می‌تواند جزو موانع بزرگ و عمده به شمار آید. همچنین چه‌بسا سرمایه‌گذاری‌ای باشد که از توان و استطاعت آنان خارج است، یا اینکه در زمره اولویت‌های‌شان جایی ندارد. شناخت و درک موشکافانه چگونگی رفتار و برخوردهای متفاوت خانوارهای فقیر - اینکه هنگام رویارویی با پرداخت ۲۰۰ دلار برای حدود یک متر^۲، و یا مثلاً اتصال خانه‌شان برای آب آشامیدنی، چه خواهند کرد- بخشی اساسی و عمده از روند تصمیم‌گیری است،

1. Business Partners for Development

۲. در متن: یک «یارد»، که برابر است با ۰/۹۱۴۴ متر. (م.)



پیرایند ۱۹-۷ ساختار تعرفه، و یارانه‌دهی سرتاسری قرطاجنه، کلمبیا

خط‌مشی ملی تعرفه آب در کلمبیا، برگرفته از قانون‌گذاری خدمات عمومی مصوب سال ۱۹۹۴، ملهم از فلسفه وحدت و یکپارچگی اجتماعی است. برطبق این قانون، ساختار تعرفه تمامی خدمات پایه، از جمله آب و فاضلاب، باید بر پایه مفاهیم دوگانه و به هم پیوسته کارایی و برابرنگری باشد. از یک‌سو، رده‌ها و سطوح تعرفه می‌بایست برای ایجاد درآمدی که هزینه‌های اجرایی و سرمایه‌گذاری خدمات رفاهی آب را پوشش دهد، کافی باشد. از سوی دیگر، ساختار تعرفه باید با فراهم‌سازی یارانه سرتاسری در قالب «بودجه وحدت و یکپارچگی»، عنصری به نفع اقشار فقیر را نیز در کار خود بگنجانند و جای دهد. بدین ترتیب، این قانون‌گذاری و خط‌مشی یا سیاست ملی، هدفش استانداردسازی و هر چه شفاف‌تر کردن رویکرد یارانه‌دهی سرتاسری در تمام شهرداری‌ها در کل کشور بوده است.

لازم بود که شهرداری‌ها برای به‌کارگیری و اعمال این رویکرد هوادار اقشار فقیر، بررسی‌هایی را به مثابه پیش‌نمونه یا الگویی به‌منظور دسته‌بندی خانوارها در حوزه اختیارات‌شان، و جای دادن آنها در یکی از شش رده در نظر گرفته شده (موسوم به estratos) انجام دهند. ملاک این طبقه‌بندی یا دسته‌بندی، منحصرأ زیست‌محیطی و بر پایه ماهیت ساخت‌وساز خانه‌ها (همچون اندازه آنها و مواد و مصالح به کار رفته برای دیوارها و کف) و همچنین کیفیت محله از منظر زیست‌محیطی (خدمات، تسهیلات رفاهی و مانند اینها) است. شهردار ملزم به تشکیل «کمیته دائمی طبقه‌بندی»^۱، متشکل از سرپرست یا مسئول برنامه‌ریزی، مأمور رسیدگی به خواسته‌ها یا شکایت‌های مردم در شهرداری (دادآور، دادرس - personero)، یک نماینده از هر کدام از شرکت‌های خدمات پایه، و همچنین دو نفر از شهروندان است. وظیفه این کمیته مشورتی، نظارت بر اجرای روند طبقه‌بندی، و همچنین پاسخگویی - ظرف دو ماه - به شکایت‌های خانواده‌هایی است که مدعی‌اند خانه و ملک‌شان به شکلی نادرست طبقه‌بندی شده است. با همه اینها، در صورتی که باز هم خشنودی و رضایت مشتری حاصل نگردد، وی می‌تواند از کمیته مراقبت ملی، یا «هیئت سرپرستی خدمات همگانی»^۲ (SSP)، درخواست استیناف یا فرجام‌خواهی کند.

شهرداری‌ها ملزم بودند که طی دوره پنج‌ساله‌ای از ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۹، تعرفه‌ها را مجدداً متعادل سازند. برطبق قوانین و مقررات، صاحبان املاک طبقه‌بندی شده در سطح میانی، یا سطح ۴، موظف به پرداخت مبلغی هستند، تا هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیاتی تأمین خدمات پوشش داده شود. آنهایی که در طبقه‌بندی به سطوح ۱ و ۲ و ۳ تعلق دارند، می‌بایست تعرفه‌ای یارانه‌ای بپردازند، درحالی‌که خانوارهای جای گرفته در سطوح ۵ و ۶ می‌بایست هزینه این یارانه‌دهی را با پرداخت تعرفه‌ای افزون بر هزینه تأمین، متحمل شوند. شهرداری‌ها می‌بایست این تضمین و اطمینان را به وجود آورند که عنصر یارانه‌دهی سرتاسری، حتماً به نحوی واضح و شفاف در مناقصه‌ها تشخیص داده شده است، و اینکه در سقف اضافه هزینه و یارانه اعمال شده در هر یک از این لایه‌ها یا طبقات، کاملاً از قوانین مربوط پیروی شده است.

همان‌گونه که در جدولی که در پی می‌آید نشان داده شده است، ساختار تعرفه آب در قرطاجنه، دربردارنده عنصری قوی و مستحکم در هوداری از اقشار فقیر است. مبلغ مطالباتی (شارژ) معمول برای خانوارهای جای گرفته در بالاترین سطح یا رده (که سطح ۶ است)، درواقع بیش از ۱۰ برابر بالاتر از خانوارهای واقع در پایین‌ترین رده (یعنی رده یکم) است. برای پایین‌ترین بلوک تعرفه‌ای (که از صفر تا ۲۰ مترمکعب است)، خانوارهای واقع در بالاترین سطح و رده، به ازای هر مترمکعب، تقریباً چهار برابر بیش از خانوارهای جای گرفته در پایین‌ترین رده، پول می‌پردازند. البته، به هر حال به این نیز باید توجه داشت که فقدان پوشش اندازه‌گیری یا سنجش جهانی، بر بازده تأثیر می‌گذارد.

ساختار تعرفه آب مصرفی خانگی، با رده‌بندی خانوار

طبقه‌بندی خانه و ملک رده سکونت	تعداد خانوارها	درصد خانوارها	مبلغ شارژ معمول (جاری)	صفر تا ۲۰ مترمکعب	از ۲۱ تا ۴۰ مترمکعب	بیش از ۴۰ مترمکعب	حداکثر یارانه
۱	۲۴,۱۵۴	۲۳ درصد	۰/۹۶ دلار	۰/۱۲ دلار	۰/۳۹ دلار	۰/۳۹ دلار	۵۰ درصد
۲	۳۱,۲۹۷	۳۰ درصد	۱/۶۳ دلار	۰/۱۵ دلار	۰/۳۹ دلار	۰/۳۹ دلار	۴۰ درصد
۳	۲۹,۴۲۳	۲۸ درصد	۲/۱۸ دلار	۰/۲۶ دلار	۰/۳۹ دلار	۰/۳۹ دلار	۱۵ درصد
۴	۷۷۵۵	۷/۳ درصد	۳/۱۴ دلار	۰/۳۱ دلار	۰/۳۹ دلار	۰/۳۹ دلار	۰ درصد
۵	۶۹۱۰	۶/۵ درصد	۶/۲۲ دلار	۰/۴۷ دلار	۰/۴۷ دلار	۰/۴۷ دلار	حداکثر اضافه‌هزینه ۲۰ درصد
۶	۵۳۵۹	۵/۱ درصد	۹/۹۶ دلار	۰/۴۷ دلار	۰/۴۷ دلار	۰/۴۷ دلار	

توجه: براساس داده‌ها و اطلاعاتی که «آگواکار» تهیه کرده است، هر یک دلار آمریکا برابر است با ۲۲۸۰ «پزو»ی کلمبیا.

در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۹، مشتریان «آگواکار» در خدمات آب بیش از ۱۱۲ هزار نفر، و در خدمات فاضلاب بیش از ۹۰ هزار نفر بودند. بیش از ۵۳ درصد از مشتریان سکونت آن، به سه دسته‌ای که فقیرترین مصرف‌کنندگان را تشکیل می‌دادند تعلق داشتند (یعنی سطوح ۱ و ۲ و ۳)، که یارانه تعرفه دریافت می‌کردند.

این رویکرد منجر به تعرفه ملی مشترک برای تمامی شرکت‌های آب‌رسانی نخواهد شد، چرا که هزینه «سربه‌سری»^۴ به کار گرفته شده برای خانوارهای سطح یا رده ۴، در هر شهرداری به دلیل عوامل جغرافیایی (شرایط سرزمینی و فاصله از سرچشمه یا منبع آب)، و همچنین میزان کارآمدی تسهیلات آب‌رسانی، متفاوت از شهرداری‌های دیگر است. یارانه‌دهی سرتاسری در بین مناطق، مجاز نیست.

منبع: برگرفته از نیکسون، ۲۰۰۱a

1. Permanent Committee for Stratification (Comité Permanente de Estratificación)
2. ombudsman

3. Superintendencia de Servicios Públicos (SSP)

4. break-even

که - به مانند مطالعات در زمینه استطاعت‌پذیری تعرفه‌ها - می‌بایست پیوندی تنگاتنگ با برآوردهای مربوط به فقر داشته باشد، که این هزینه‌ها را در طیف دورنمای مخارج خانوارها جای می‌دهد.

تأمین‌کنندگان رسمی خدمات اغلب پیش‌بینی می‌کنند که هزینه‌های مترتب بر خانوارهای فقیر، تنها مبالغی را که باید برای خدمات پرداخته شوند، در بر می‌گیرد. با این حال خانواده‌هایی که تمایل به بهینه کردن سرمایه‌گذاری و به دست آوردن بیشترین فواید و منافع بهداشت و سلامتی دارند نیز نگران هزینه‌هایی هستند که به دستگاه‌ها و تجهیزات خانه‌ها مربوط می‌شود - همچون شیر، ظرف‌شویی و دست‌شویی، توالت، و هزینه نگهداری‌شان.

سازوکارهای پرداختی جایگزین، که پیش‌تر در همین قسمت مورد بررسی قرار گرفتند، می‌توانند در جایی که هزینه اتصالات به طور کامل بر دوش مصرف‌کنندگان فقیر می‌افتد به آنان کمک کنند، و خدمات مالی نیز می‌توانند به آنان در تأمین هزینه هرگونه تجهیزات یا دستگاهی که ممکن است بخواهند خریداری کنند، یاری برسانند.

در شراکت‌های متمرکز بر اقشار فقیر، در عین حال بحث و جدل‌هایی هم در زمینه بازنگری و اصلاح رویکرد موجود به هزینه‌های اتصالات یا انشعاب‌ها به چشم می‌خورد. در تلاش‌های کسانی که به ارتقای خدمات‌رسانی آب و فاضلاب به نفع اقشار فقیر می‌پردازند، نوعی چالش یا ستیز با شمول همگانی هزینه‌های اتصالات مشاهده می‌شود، و آنان هزینه مذکور را مشخصاً وابسته به مشتریان جدید برمی‌شمارند. می‌توان چنین بحث و استدلال کرد که هزینه‌های اتصالات، به مثابه نوعی دارایی یا داشته ثابت، درواقع حکم هزینه‌های سرمایه‌ای را دارند و می‌توانند به همان روش امور تصفیه و نظایر آن تأمین مالی شوند؛ و به عبارتی، دلیل چندان معتبری برای خواستار شدن اینکه مشتریان جدید پول اتصالات را بپردازند، بیش از آنکه آنها می‌بایست سهم‌شان را بابت امور تصفیه که مورد استفاده قرار می‌دهند بپردازند، وجود ندارد. با توجه به اینکه مبالغ مطالباتی (شارژ) اتصالات موجب محدود شدن اتصالات جدید، نیاز به سهمیه‌بندی و به طریق اولی محدود ساختن افزایش تعرفه به خانوارهای ثروتمندی می‌گردد که برقراری اتصال برای آنها پیش‌تر صورت گرفته است، اینها اساساً موجب به حاشیه رانده شدن اقشار فقیر و بی‌بهره ماندن آنان از مزایا و منافع شراکت‌های خدماتی می‌شود. دشواری‌ها، جر و بحث‌ها و مناقشه‌هایی که با موضوع هزینه اتصالات همراه است، در زمینه‌هایی که به نواحی و مناطق کم‌درآمد در بونوس آیرس مربوط می‌شود، در پیرامین ۷-۱۸ تشریح گردیده‌اند؛ چون در این شهر، اپراتور ناگزیر شد که در هزینه زیاد یا گران‌قیمت اتصال‌ها تجدیدنظر کند و در عوض آن، مبلغی را برای زیرساخت‌ها افزود که در تمامی تعرفه‌ها اعمال شد تا بتواند هزینه‌های گسترش و اتصال‌ها را پوشش دهد.

□ یارانه‌ها

بسیاری از شهرداری‌ها به منظور ایجاد اطمینان و تضمین مقبولیت سیاسی هزینه‌های خدمات‌رسانی منتسب و وابسته به شهرداری، کماکان تکیه‌شان - چه علناً و چه تلویحاً - بر یارانه‌هاست. یارانه‌ها درواقع ابزاری هستند که، احتمالاً به خاطر توان و ظرفیت‌شان در ترغیب و ارتقای برابرنگری و / یا کارایی، توجیه‌شدنی به نظر می‌رسند.^(۱۶) بهبود بخشیدن دسترسی اقشار فقیر از طریق هزینه‌های کمتر برای مصرف‌کنندگان ندار و تهی‌دست می‌تواند موجب ارتقای سازندگی و اثربخشی شود و شکلی بدیهی و تفکیک‌ناشدنی از خدمات مالی را برای اقشار فقیر فراهم سازد. این در عین حال بدان معناست که شکاف و خلأ خدماتی میان اقشار دارا و ندار، با فواید مالی‌ای که از طریق صرفه‌های مقیاس در اختیار اقشار فقیر قرار می‌گیرد، کاهش یافته است. در شرایط تسهیل‌شده، یارانه‌ها حکم پادرمیانی‌هایی را دارند که حکومت یا دولت، از آنها به منظور تأثیرگذاری بر سطح مطلق یا نسبی قیمت برای مصرف‌کننده استفاده می‌کند. یارانه‌ها معمولاً در دو شکل و قالب نمایان می‌شوند.

پیرامند ۲۰-۷ یارانه‌های هدفمند شیلی

نظام شیلیایی یارانه، که با هدف ایجاد این تضمین و اطمینان شکل گرفت و به اجرا درآمد که اقشار فقیر و ندار، دست‌بالا ۵ درصد بهای خدمات آب و فاضلاب را بپردازند و بس، هم‌اکنون به مثابه تصویر و نمونه‌ای از سامانه یارانه‌دهی هدف‌داری که از بُعد سیاسی و مالی، هم‌شدنی است و هم کارآمد، شناخته شده است. حکومت ملی شیلی از همان سال ۱۹۹۰ نظام یارانه‌دهی مستقیمی را به‌منظور کمک و همراهی در تهیه و تدارک خدمات پایه در کل کشور، ارائه کرد. حکومت شیلی با عوض کردن نظام یارانه‌دهی چندمنظوره پیشین، هم‌اکنون سامانه تعرفه هم‌سان را برای بخش خدمات آب و فاضلاب، با مطالبه هزینه ثابت (مربوط و وابسته به اتصالات) و هزینه متغیر (بسته به میزان مصرف) به کار بسته است. این حکومت با بهره‌گیری از شهرداری‌ها به مثابه کانال یا مجرای برای پرداخت، بودجه لازم را برای اپراتورهای ذی‌ربط، به‌منظور یارانه دادن به مصرف‌کنندگان کم‌درآمد دست‌چین شده، تأمین می‌کند. در زمان حاضر برخلاف نظام تعرفه گروهی فزاینده، یارانه صرفاً به خانوارهای تهی‌دست‌تر تعلق می‌گیرد و اقشار غیرفقیر هیچ بهره و نصیبی از آن نمی‌برند.

معیار ارزیابی خانوارهای واجد شرایط بدین منظور، به ویژگی‌های تأمین و همچنین مشخصه‌های مصرف‌کننده، با در نظرگیری و تأکید بر وضعیت و شرایط متفاوتی که در سرتاسر این کشور یافت می‌شود، ارتباط می‌یابد. اینها مشتمل‌اند بر هزینه میانگین آب، ویژگی‌ها یا مشخصات منطقه‌ای، درآمد خانوار، و بُعد خانوار. ارزیابی‌هایی که در زمینه واجد شرایط بودن صورت می‌پذیرد، هر سه سال یک بار است. در ابتدا در قانون یارانه‌ای ۵۰ تا ۸۰ درصدی هزینه متغیر برای اتصالات را با میزان مصرف ۲۰ مترمکعبی یا کمتر از آن، برای ۱۰ مترمکعب نخست صورت حساب در نظر گرفت، و این یارانه محدود به خانوارهایی می‌شد که اتصالات آب و فاضلاب - هر دو- را داشتند، و بدهکار شرکت آب نیز نبودند. به‌منظور بهبود نتیجه‌بخشی دستیابی اقشار فقیر در این زمینه، الزامات واجد شرایط در سال ۱۹۹۱ مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت، و سپس دوباره در سال ۱۹۹۴، الزاماتی چون اتصال فاضلاب و نداشتن بدهی از میان برداشته شدند. بازنگری و اصلاح یاد شده در عین حال موجب شد که با از میان برداشتن حد مصرف بالا و افزایش نسبت یارانه به ۱۵ و سپس ۲۰ مترمکعب در هر ماه، عده بیشتری در زمره واجد شرایط‌ها جای گیرند. این اصلاحات نشان‌دهنده شناخت و درک رو به رشد شیوه‌هایی است که اقشار فقیر از آب استفاده کنند، و خانوارهای تهی‌دست مورد هدف یارانه‌دهی قرار گیرند. به عنوان مثال، فقدان انشعاب یا اتصال برای فاضلاب، بدهی‌های به تعویق افتاده، و این امر که خانوارهای بسیاری دارای اتصالات مشترک بودند، همه و همه موقعیت خانوارها را در سکونتگاه‌های کم‌درآمد نشان می‌دادند، و با این حال معیار محروم ساختن یا حذف خانوارهای فقیر از دسترسی به یارانه به‌شمار می‌آمدند. امروزه در طرح‌ها به فقیرترین اقشار اولویت داده می‌شود و یارانه ۲۵ تا ۸۵ درصد از صورت حساب‌های آب و فاضلاب اقشار فقیر و تهی‌دست را در بر می‌گیرد.

تعدیل و تنظیم این رویکرد، هم زمان‌بر بوده است و هم دربردارنده آزمون و خطا. تغییر مسئولیت برای شناسایی خانوارهای واجد شرایط، از مصرف‌کننده (که می‌بایست خود را نیازمند نشان دهد و بر آن تأکید ورزد) به متصدی یا اپراتور (که توان جست‌وجو و یافتن خانوارهای نیازمند را داشت) گام مهمی در بهبود هدف‌گیری کلی بود. اپراتور (EMOS) نقش رهبری‌کننده‌ای در بهره‌وری و بازدهی طرح یارانه داشت. اپراتور استدلال می‌کند که این خود به دلایل اجتماعی و سیاسی بوده است. متصدی این اجبار و الزام اجتماعی را داشت تا این اطمینان را به وجود آورد که یارانه‌دهی را، در جایی که با آن مخالفتی صورت می‌گیرد، خاتمه دهد. از سوی دیگر، شکست و ناکامی در اجرای کارآمد طرح، منجر به دشواری‌های شدیدی در جمع‌آوری مبالغ پرداختی مصرف‌کنندگان فقیر می‌شد. شرکت برای تغییر در قانون نه تنها به تبلیغ و جذب رأی و برقراری ارتباط پرداخت - یعنی همان تغییراتی که برای اطمینان از هدف گرفته شدن اقشار فقیر، به آنها نیاز بود- بلکه همراهی فعالانه‌ای نیز در بهبود آگاهی و شناخت از طرح، همکاری در روند اجرایی، تأیید واجد شرایط بودن از لحاظ فنی و همچنین آسان‌سازی تأیید و اثبات معیارهای فقر داشت. این امر موجب افزایش پایگاه مشتری آنان تا ۱۰ درصد شد.

ارزش یارانه در سانتیاگو به تنهایی حدود ۴ میلیون دلار امریکاست، که حدود ۲۰ درصد مصرف‌کنندگان و ۲/۳ کل صورت حساب‌ها را پوشش می‌دهد. موفقیت طرح یارانه به عوامل چندی بستگی می‌یابد، که برخی از آنها چه‌بسا مشخصاً به زمینه یا بافتار ارتباط پیدا کنند، به گونه‌ای که نتوان آنها را به شکلی فراگیر و گسترده در همه‌جا هم‌تاسازی کرد و به کار گرفت. بخش آب و فاضلاب، چه از لحاظ پوشش فیزیکی یا کالبدی و چه از منظر اصلاحات نهادی، پیشاپیش به خوبی شکل گرفته و تکوین یافته بود. دوم اینکه، برنامه‌ریزی در نظر گرفته شده و از بعد اجتماعی جهت داده شده از سوی حکومت ملی دربرانگیختن و به پیش بردن طرح مذکور، ظرفیت و توان مالی حکومت برای تأمین مالی یارانه (و به طریق اولی حمایت از خدمات آب و فاضلاب برای اقشار فقیر، با هزینه ۲۵ میلیون دلار امریکا)، و ظرفیت و توان بالای حکومت محلی در اجرای خط‌مشی مورد بحث، چارچوب نهادی حمایت‌گر و تشویق‌کننده‌ای را در این میان فراهم ساخت. با وجود این زمینه به هر حال نادر و نه چندان متداول، ساختار یارانه‌دهی مستقیم و سامان‌مندی نمود پیدا کرده است و به چشم می‌خورد که به نظر می‌رسد دریافت‌کنندگان موردنظر، بدان دست یافته‌اند.

حاصل اصلاحات تعرفه (که در عمل منجر به افزایش قیمت ۸۰ درصدی در شرایط واقعی شد)، این بوده است که بدهی‌های نکول شده یا معوق از ۷/۹ درصد در سال ۱۹۹۰، به ۲/۹ درصد در سال ۱۹۹۴ کاهش یافته است. دلایل مطرح شده برای این موفقیت عبارت‌اند از مدیریت بهتر، وجود انگیزه‌هایی برای پرداخت بموقع و همچنین موافقت دولت در اجازه دادن برای قطع اتصالات در صورت پرداخت نشدن منبع لازم.

منبع: کوماوز و استاکر پراپکی، ۲۰۰۰؛ ری‌وهر، ۱۹۹۶؛ فاستر، ۱۹۹۸؛ بریتان و سهر، ۱۹۹۸؛ بالکلند و دیگران، ۱۹۹۹

۱. **یارانه‌دهی مستقیم**، عبارت است از سازوکار مالی مورد استفاده به منظور پوشاندن کسری موجود در تأمین هزینه‌ها، از طریق تزریق مالی از جایی خارج یا بیرون از بخش یا صنعت مورد نظر. نمونه‌های یارانه‌دهی مستقیم شامل تأمین مالی گسترده خدمات دفع ضایعات جامد، یا حمایت اهداگران از حکومت‌هایی که دستخوش اصلاحات بخشی یا مقطعی اند (همان گونه که در طرح پیشنهادی برای قرارداد تحکیم کاتماندو^۱ دیده شد، که در آن بانک جهانی در طرح و برنامه‌ای پنج ساله، پیشنهاد کمک به یارانه‌دهی [دوره] گذار و تحول تا بازگشت کامل هزینه را مطرح ساخت).

۲. **یارانه‌دهی چندمنظوره**، سازوکاری است به منظور پوشش‌دهی هزینه‌ها، از طریق تغییر دادن یا برداشتن بار مسئولیت از دوش گروهی از مصرف‌کنندگان و نهادن آن بر دوش گروهی دیگر، در یک بخش خاص یا صنعتی معین. این را می‌توان در یارانه چندمنظوره انجام گرفته، هنگامی که تعرفه اعمال شده برای مصرف‌کنندگان روستایی یا پیراشهری همانی است که برای مصرف‌کنندگان شهری نیز اعمال می‌شود، لیکن هزینه‌های خدمات‌رسانی در نواحی و مناطق دورافتاده‌تر و کم‌تراکم‌تر به میزان بسیار زیادی بالاتر است، تشریح کرد و به تصویر کشید؛ یا چه‌بسا بدین معنا باشد که کاربران پرمصرف، نرخ واحد بالاتری در قیاس با کاربران کم‌مصرف پرداخت می‌کنند.

البته به هر حال این گونه نیست که یارانه‌دهی، در خلاً به اجرا درآید. این امر درواقع بخشی از فرایند بودجه‌بندی و تصمیم‌گیری بسیار گسترده‌تری است (ن.ک. فصل ۴). برای اقشار فقیری که در کشورهای در حال توسعه زندگی می‌کنند، یارانه‌ها ارتباط تنگاتنگی با سطوح تعرفه‌ها و همچنین راهبردهای معیشتی (تقاضا، استطاعت‌پذیری، تمایل به پرداخت، و سطح درآمد) دارند، و می‌بایست هم داشته باشند. شهرداری‌ها در انتخاب راهکاری چون تأمین یارانه، می‌بایست دیگر الزام‌ها و اجبارهای‌شان را نیز در نظر بگیرند. گام اساسی و نخست برای شهرداری‌ای که یارانه را مد نظر قرار می‌دهد، این است که تعیین کند هدف بنیادین از یارانه‌دهی چیست، و هدف مذکور چگونه با مجموعه اهداف برای اصلاح سازوکار تأمین خدمات از طریق رویکرد شراکتی، نهادینه می‌شود، از آنها پشتیبانی می‌کند، یا به ستیز و تعارض می‌پردازد. این هدف از آن رو اهمیت دارد که می‌تواند تصمیم‌گیران وابسته به شهرداری را در تعیین چگونگی ساختار بندی طرح یارانه، به نحوی که برابرنگری و مساوات هر چه بیشتری در تخصیص منابع به‌وجود آید، و بتوان به بهبود کارایی یا تسکین و فرونشاندن حساسیت‌های سیاسی دست یافت، یاری برساند. در عین حال این تضمین و اطمینان را هم به‌وجود می‌آورد که اهداف، هم‌گرایی لازم را دارند و فرایند یارانه‌دهی، عاملی بازدارنده یا انگیزه‌زا نمی‌آفریند که احتمال مخالفت شرکای خصوصی با آن برود.

افزون بر این شفافیت و روشنی در مورد هدف‌ها، برای همان تصمیم‌گیران یاد شده ضروری است که خود با ماهیت و تأثیرات یارانه‌های اعمال شده در گذشته برای خدمات، آشنایی برقرار کنند. این امر موجب فراهم آمدن گواه و نشانه‌ای از الگوهای زمینه و بافتار محلی خواهد شد. اطلاعات دقیق در مورد هزینه‌های مترتب بر تأمین هر کدام از خدمات (که اغلب هم چندان بی‌درنگ و بلافاصله در شهرداری‌ها، موجود و در دسترس نیست)، و اطلاعات درباره الگوهای نیاز و تقاضای خدمات، هر دو برای روند تصمیم‌گیری، نقشی عمده و حیاتی دارند. تصمیم‌گیران، با در اختیار داشتن این اطلاعات، آن‌گاه نیاز خواهند داشت که تعیین کنند:

- کدام یک از خدمات را برای یارانه دادن، دارای اولویت برمی‌شمارند؛
- یارانه به چه عنصر / مرحله / جنبه‌ای از خدمات مورد نظر داده می‌شود؛
- یارانه چگونه می‌بایست واگذار یا تحویل داده شود؛ و
- چه کسی می‌بایست یارانه دریافت کند.

1. Kathmandu

□ یارانه چه کسی را هدف قرار می‌دهد؟

چنانچه هدف مورد نظر همانا پشتیبانی از فقیرترین اقشار و خانوارهاست، پس ضروری است که شهرداری‌ها سازوکارهایی را برای شناسایی اینکه چه کسانی دریافت‌کننده یارانه‌اند (مثلاً از طریق شاخص‌های مورد توافق در زمینه فقر)، و اجرای برنامه‌ای به دقت هدف‌مند، طراحی کنند. تلاش‌هایی فزاینده در حال انجام‌اند تا به جای اتکا به تعرفه‌های گروهی که موجب تأمین آب ارزان‌قیمت برای همه کسانی که در گروه نخست جای دارند (و از جمله، اقشار غیرفقیر) می‌شود، هدف یارانه‌ها اقشار فقیر باشند و بس. مثال معروف و شناخته شده نظام ضمانتی شیلی^۱ (ن.ک. پیرابند ۲۰-۷) مشخصاً برای شهرداری‌هایی که به دنبال متمرکز شدن یارانه‌ها بر فقیرترین اقشار، و ایجاد این تضمین و اطمینان‌اند که سود و امتیازهایی از این دست، چه علناً و چه تلویحاً نصیب دیگران نمی‌شود، بس آموزنده است. نمونه مذکور به طور مشخص نشان‌دهنده آزمون و خطا در بهبود و ارتقای این گونه هدف‌گیری‌هاست.

□ به کدامیک از خدمات یا مراحل می‌بایست یارانه داد؟

در مراکز شهری کشورهای در حال توسعه، در هر ابعاد و اندازه یا توان و ظرفیتی که باشند، همه انواع خدمات رو به نارسایی و کاستی نهاده‌اند. این در حالی است که اغلب، تصمیم‌گیری در مورد یارانه‌ها، با اصلاحات مقطعی همراه است و چندان نمی‌تواند نشان‌دهنده همان اولویتی باشد که خود اقشار فقیر برای خدمات قائل‌اند. معمولاً چنین چیزی در خدماتی چون زهکشی فاضلاب و دفع ضایعات جامد به چشم می‌خورد، که همیشه نمی‌تواند جزو اولویت‌های خانوارهای تهی‌دستی که حتی امنیت خورد و خوراک هم ندارند باشد. با این حال، چه بسا تکرار این نکته اهمیت داشته باشد که با ارتقا یا بهبود توان و ظرفیت اجتماع‌های محلی، این اولویت‌ها نیز دگرگون می‌شوند. به همین ترتیب، در مورد تأمین خدمات هم ضروری است انعطاف‌پذیری لازم برای پاسخگویی به نیاز و تقاضای هر دم دگرگون شونده، در نظر گرفته شود.

در عین حال، برای هر یک از خدمات، تعیین کانون توجه و تمرکز یارانه‌ها نیز امری ضروری است. این خود تأثیری جدی بر تمام ذی‌سهم‌ها، و همچنین انگیزه‌های شریک بخش خصوصی خواهد داشت، به همان اندازه که بر تهی‌دست‌ترین مصرف‌کننده‌ها نیز. آیا یارانه به هزینه اتصال و انشعاب تعلق می‌گیرد، یا به عنصر ثابت تعرفه، یا به عنصر متغیر تعرفه؟ مثلاً چنانچه هدف همانا ترغیب برابرنگری هر چه بیشتر باشد، آیا از طریق ساختار تعرفه بلوکی فزاینده، که تعرفه‌ای نجات‌دهنده (یا زنده‌ماندنی) به وجود می‌آورد که نرخ واحد را برای کاربران کم‌مصرف کاهش می‌دهد (که البته در دسترس کاربران غیرفقیر نیز هست)، می‌توان بدان هدف دست یافت، یا از طریق یارانه دادن به هزینه‌های اتصالات و زیرساخت‌ها، که بر مصرف‌کنندگان تهی‌دست جدید مترتب است؟

□ یارانه چگونه تحویل داده می‌شود؟

به‌منظور کاربردی کردن اهداف و مقاصد مورد نظر، باید در مورد چگونگی هدف قرار دادن این اقشار و همچنین مراحل و خدمات، تصمیم گرفت. حیطه‌های ممکن را می‌توان برحسب تحویل یارانه‌ها، از این طریق دسته‌بندی کرد:

- تعرفه، برای مصرف‌کننده؛

- یارانه برای بخشودگی‌ها یا اپراتورها؛ یا

- چارچوب سامان‌دهنده^(۱۷).

هر رویکردی دربردارنده نتایج متفاوت و تأثیرات مختلفی بر اقشار فقیر خواهد بود. در عین حال که روشن است هیچ راه‌حلی کاملاً

1. Chilean voucher system

مطلوب نیست - و هرگونه مداخله‌ای که سرسری و بدون ژرفاندیشی در بازتوزیع صورت پذیرد، دربردارنده تبعات اجتماعی ناخواسته‌ای خواهد بود- به هر حال قدری آشنایی با فواید و مزایای نسبی سامانه‌های مختلف، برای نزدیک شدن به نتایج مطلوب و مورد نظر، ضروری می‌نماید.

البته به هر حال معمولاً درکی نادرست از میزان همراهی و کمکی که یارانه‌ها می‌توانند برای تهی‌دست‌ترین و به حاشیه رانده‌شده‌ترین - یا به عبارتی، محروم‌ترین- خانوارها و اجتماع‌های محلی در خود داشته باشند، وجود دارد و درواقع اغلب نوعی سوءتفاهم در این میان به چشم می‌خورد، چرا که معرفی اقشار فقیر اغلب به‌وسیله کسانی صورت می‌گیرد که به هر حال مقداری درآمد دارند (هر چند محدود)، و مقداری توان و ظرفیت، و سطحی از خدمات نیز. این گونه است که فواید و مزایای یارانه‌دهی سرتاسری اغلب به مصرف‌کنندگان موجود محدود می‌گردد و در این بین، آنهایی که در وهله نخست از خدمات لازم محروم مانده‌اند - و به طور معمول، تهی‌دست‌ترین خانوارهای جامعه نیز هستند- نادیده گرفته می‌شوند و در این میان گویی خط می‌خورند.

با تمام آنچه که ذکر گردید، در عین حال، گرایش تهی‌دست‌ترین خانوارها به تصرف - یا سکونت در- زمین‌های حاشیه‌ای و فاقد خدمات نیز مزید بر علت است و عاملی تعیین‌کننده به‌شمار می‌آید. از چنین چیزی در بافتارهای روستایی، چه‌بسا منظور نواحی دسترسی‌ناپذیر باشد، لیکن در بافتار یا زمینه شهری می‌تواند سکونتگاه‌های غیرقانونی، زمین‌های باتلاقی، دامنه‌های پرشیب تپه‌ها و / یا نواحی پیراشهری بیرون از شبکه موجود را دربرگیرد. تلاش‌های صورت گرفته به منظور تأمین یارانه‌های مستقیمی که این نامصرف‌کنندگان را هدف گیرد (مثلاً از طریق یارانه دادن به هزینه‌های زیرساخت‌ها یا اتصالات)، بدین ترتیب جنبه‌ای پراهمیت از رویکرد هوادار اقشار فقیر در یارانه‌دهی به شمار می‌آید.

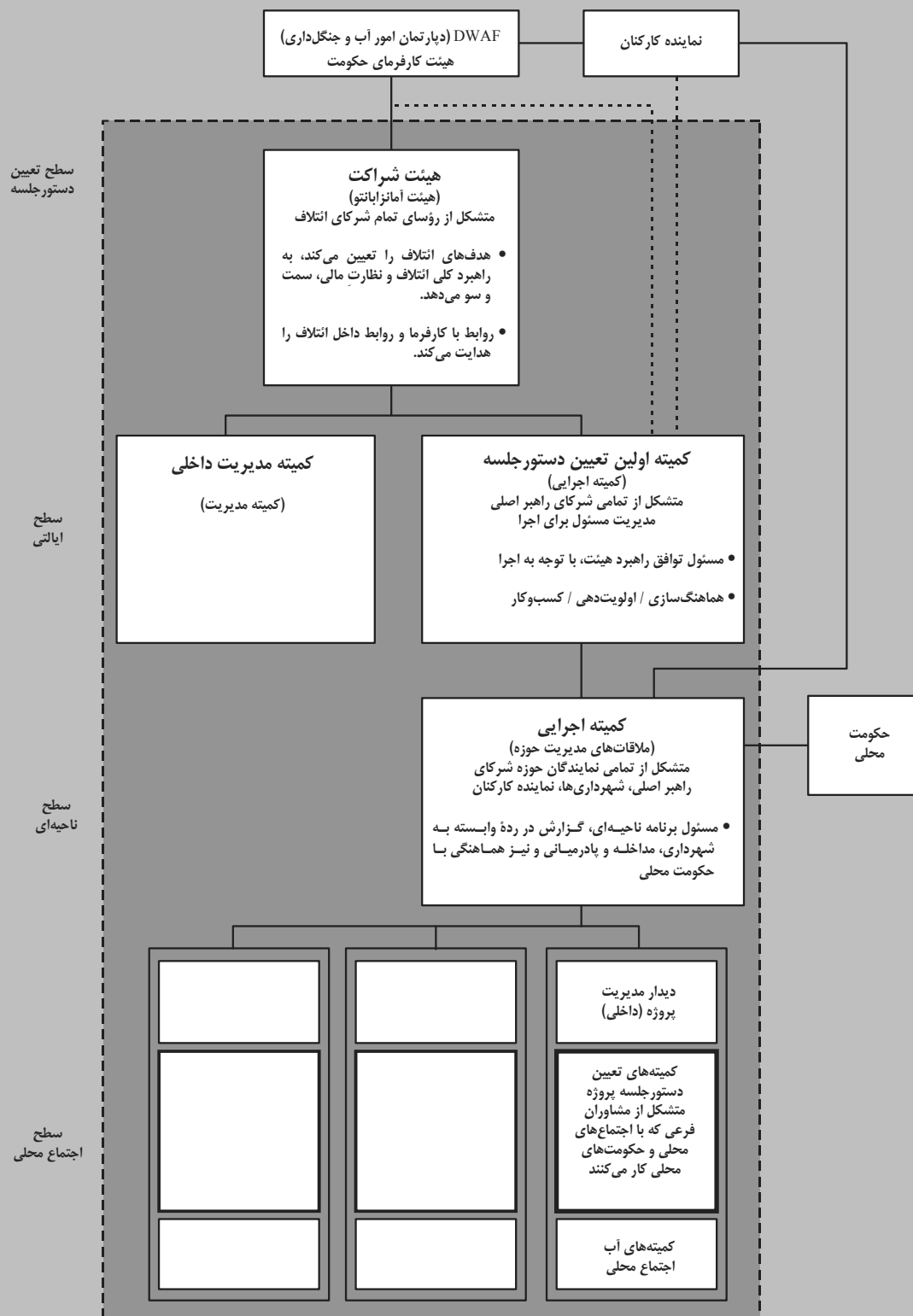
معیارهای ارزیابی مناسب‌ترین سازوکار برای دادن یارانه، برای اوضاع و شرایطی که در اقتصادهای موسوم به «گذار»^۱ به چشم می‌خورد، تدبیر و اندیشیده شده‌اند.^(۱۸) اینها مشتمل‌اند بر هدف قراردادن کارآمد، پیش‌بینی‌پذیری، به حداقل رساندن تحریف‌ها و کژفهمی‌ها، و نیز هزینه‌های همراه با اینها. در زمینه و بافتار کشورهای در حال توسعه، که در آنها معضل و مسئله در حفظ و نگهداری اتصالات پایه‌ای گسترش تعداد مصرف‌کنندگان دارای دسترسی به خدمات شبکه‌ای یا غیرشبکه‌ای خلاصه نمی‌شود، این معیارها نیاز به وسعت یافتن دارند، به گونه‌ای که بتوانند منعکس‌کننده هدف‌های مشخص شبکه‌های مختلف خدمات شهری، فقر و محرومیت، و توان یا ظرفیت نیز باشند. در نقطه کانونی یا محوری اینها می‌بایست این مقوله قرار گیرد که آیا وسیله در نظر گرفته شده توانایی ایجاد تغییرات پایدار و ماندگار در الگوهای موجود طرد و به حاشیه رانده شدن را در خود دارد یا نه. این امر صرفاً مستلزم در نظر گرفتن وسیله تحویل یارانه‌ها نیست، بلکه توجه به ظرفیت و توان کنشگران دخیل در اجرای این امر نیز در این میان ضرورت دارد. معیار دیگر همانا تعداد نسبی مردمی است که دسترسی فزاینده‌ای به خدمات در حد بضاعت و مقرون به صرفه دارند. در عین حال که اینها ممکن است دومین راه‌حل‌های بهینه (و نه بهترین راه‌حل‌ها) از منظر اقتصادی باشند، یارانه‌ها معمولاً نقش مهم و تعیین‌کننده‌ای در فرایندهای اصلاحی دارند، و این به طور کلی مستلزم در نظر گرفتن این نکته است که چگونه تأثیرات معکوس (همچون تحریف قیمت یا بهای درازمدت) را می‌توان به حداقل ممکن رساند و دیگر اینکه چگونه می‌شود بیشترین فواید و مزایای ممکن را به‌دست آورد.

با وجود این درک و شناخت کلی که یارانه‌دهی از روش‌های اصلی پشتیبانی از اقشار فقیر طی دوره اصلاح به‌شمار می‌آید (و اینکه تزریق سرمایه موجب پشتیبانی از اصلاحات مقطعی یا بخشی می‌شود)، در عمل بسیاری از شهرداری‌ها را می‌توان یافت که به جای اقدامات اجتماعی و رفاهی، صرفاً به یارانه‌دهی چندمنظوره می‌پردازند. به‌رغم کاستی‌های خدماتی، بودجه‌های وابسته به شهرداری از - و نه به -

1. transitional economies

پیرا بند ۲۱-۷ ابزارها و وسایل تصمیم‌گیری
«ساخت - اجرا - آموزش - انتقال» (BOTT)، افریقای جنوبی

پیوند با پیرا بندهای ۱۱-۶، ۱۲-۶، ۲۶-۶ و ۱۳-۸



بخشی که دارای عایدی است، جاری می‌شود. وقوع گسترده این رویکرد غیررسمی به متعادل ساختن حساب‌ها - حتی در جایی که به محاسبه‌های جداگانه‌ای مورد نیاز است و چارچوب قانون‌گذاری، در برابر چنین اقدامی حالت دفاعی به خود می‌گیرد. این پرسش را نادیده می‌انگارد که وقتی رسماً تصمیم گرفته می‌شود که این تأمین مالی‌ها فقط برای مصرف خاصی مورد استفاده قرار گیرند، بر سر دیگر خدمات شهرداری چه خواهد آمد و این قبیل یارانه‌دهی‌ها دیگر رخ نخواهند نمود. اقدامات غیررسمی مانند اینها، توجه‌ها را به سوی اینکه خط‌مشی‌سازان یا سیاست‌گذاران می‌بایست قانون تمرکزشان را بر واقعیت‌های اجرایی معطوف سازند و ابزارهای اجرایی را در بحث‌های خط‌مشی‌سازی بگنجانند، جلب می‌کنند.

جنبه‌های نهادی ترتیبات

دامنه و مضمون چارچوب شراکت، در عین حال می‌بایست به اهداف نهادی مقرر شده به وسیله ذی‌نفعان وابسته به شهرداری نیز بپردازد:

- گسترش مهارت‌ها، توسعه فناوری و بهبود اقدامات مدیریتی (از جمله تفویض اختیار)؛ و
- ظرفیت‌سازی تشکیلاتی یا سازمانی برای خود شراکت.

در عین حال که بخشی از این هدف‌ها ممکن است از طریق فرایند شکل‌دهی شراکت برآورده شوند، این نیز برای شهرداری‌ها اهمیت دارد که عناصر موجود در چارچوب شراکت را از طریق راهبرد ظرفیت‌سازی، مشخصاً مورد موشکافی و بررسی تفصیلی قرار دهند، و بگذارند که اقدام یا عملکرد مورد بحث به مناسب‌ترین شریک تخصیص داده شود و هزینه تکلیف مذکور معین گردد. با این همه، فقدان مهارت‌های لازم در شهرداری، می‌تواند آن را از تبیین اهداف موردنظرش بازدارد. به طور کلی، جنبه نهادی هر شراکت، اهداف ظرفیت‌سازی مربوط به شهرداری را به حیطه‌های مشخصی چون مدیریت، مدیریت مالی و ارتباطات وابسته خواهد ساخت؛ و تقویت نهادی نیز خود موجب بهبود شیوه عملکرد شراکت خواهد شد.

در چارچوب شراکت می‌بایست به تعریف صریح و روشن خواسته‌ها و الزامات پرداخت. به‌ویژه:

- هدف‌ها می‌بایست مرتبط باشند و بتوان در حوزه کلی قرارداد، به آنها دست یافت؛
- ذی‌سهم‌های هدف گرفته شده برای توسعه مهارت‌ها می‌بایست شناسایی گردند؛
- تشکیلات و سازمان‌های هدف می‌بایست همراه با نیازها و الزامات ظرفیتی‌شان شناسایی شوند؛ و
- وسایل و ابزارهای تأمین‌کننده (شامل مسئولیت هر شریک) می‌بایست مورد توافق قرار گیرد.

به‌طور مطلوب، راهبرد می‌بایست در چارچوب شراکت شکل گیرد و به‌وجود آید - آن هم چارچوب شراکتی که انعطاف‌پذیر است و می‌تواند در مراحل مختلف توضیح داده شود. البته این‌گونه انعطاف‌پذیری به هر حال هزینه‌هایی را برای بخش خصوصی به همراه دارد، و درون‌دادهای مشاوران ظرفیت‌سازی در آغاز کار می‌تواند رویکرد مقرون به صرفه‌تری باشد.

□ انتقال مهارت‌ها و انتقال فناوری

فرایند انتقال مهارت‌ها و انتقال فناوری نیز بستگی به ماهیت ترتیب و آرایه‌بندی (و همچنین قرارداد) وضع شده خواهد داشت، لیکن قرارداد جاری و مقرر شده نیز در عین حال به اهداف نهادی وابسته خواهد بود. به عنوان مثال:

- قرارداد مدیریت اغلب به‌عنوان وسیله و ابزاری برای انتقال مهارت‌ها از طریق کارگاه یا محل کار، مورد استفاده قرار می‌گیرد. در آرایه‌بندی یا ترتیبی از این دست، مدیران بخش عمومی می‌توانند دوشادوش آنانی که از بخش خصوصی‌اند به کار بپردازند، و ابزارها و فنون مدیریتی و کاری را فراگیرند.

• در لسوتو^۱ (ن.ک. پیرابند ۴-۸)، نیاز برای تقویت نهادی در نظر گرفته شد و مشاوران چندان متقاعد و مجاب نبودند که قرارداد مدیریتی، سطح انتقال مهارت‌های مورد نیاز را برای اختیارات آب و فاضلاب^۲ (WASA) به وجود خواهد آورد و تا مرحله‌ای به پیش خواهد برد که بتواند ترتیبات بلندپروازانه‌تری را در شراکت عمومی- خصوصی برقرار سازد. در عوض، قرارداد خدمات همکاری فنی‌ای که تأمین مالی آن را اهداگران انجام داده‌اند، بنیان و شالوده لازم را برای ترتیبات آینده فراهم خواهد ساخت.

در عین حال که بدیهی می‌نماید برخی از ظرفیت‌سازی‌های مورد نیاز برای برآورده ساختن هدف‌های نهادی مستلزم وجود درون‌دادهایی از دیگر کنشگران همچون مشاوران و NGOها باشند، برای شریک بخش خصوصی، با توجه به مقاصد و هدف‌های نهادی شهرداری، پرسش‌های اصلی عبارت‌اند از اینکه:

- برآورده ساختن هدف‌های نهادی شهرداری چقدر هزینه در بر خواهد داشت؟
- تمایل آنها چگونه خواهد بود و تحت چه شرایطی آنها توان شروع و سپس ادامه این سرمایه‌گذاری را خواهند داشت؟
- بازپرداخت به آنها بابت این فعالیت‌ها چگونه خواهد بود؟

□ ظرفیت‌سازی تشکیلاتی یا سازمانی

یکی از حوزه‌های عمده توسعه نهادی در ترتیبات شراکتی‌ای که به افشار فقیر می‌پردازد، تکوین و شکل‌دهی و همچنین ظرفیت‌سازی وسایل مشارکت‌جویانه - یعنی سازمان‌ها- برای به پیش بردن شراکت است. این وسایل و ابزارها به تعداد رده‌ها یا سطوح لازم برای اجرای کارآمد ترتیبات شراکتی پیچیده، با اهداف بهبودبخشی و گسترش بلندپروازانه، مورد نیاز خواهد بود. برای ترتیبات و آرایه‌بندی‌های ساده‌تر (همچون اقدامات کوچک مقیاس در زمینه دفع ضایعات جامد)، ابزارها و وسایل تأمینی کماکان مورد نیاز خواهند بود، لیکن طبیعت و ماهیت‌شان می‌تواند متعادل‌تر یا متواضعانه‌تر باشد.

در چارچوب شراکت می‌بایست شکل‌گیری و تکوین، تعریف و همچنین توسعه این سازمان‌ها و تشکیلات از لحاظ منابع مالی (چقدر هزینه دربر خواهد داشت)، منابع انسانی (چه کسی امور را به پیش خواهد برد)، و زمان (تأثیرات برنامه چه خواهند بود)، توجیه گردند و توضیح داده شوند. شفافیت یا وضوح و همچنین اعتمادپذیر بودن این وسایل، میزان رسیدن و دستیابی شراکت به اهداف حکومت را تعیین خواهد کرد. نمونه‌های این ابزارها و وسایل بالقوه، توان و ظرفیت آنها و نیز توسعه سازمانی مورد نیاز به شرحی است که در ادامه مطلب می‌آید.

• **کمیته‌های تعیین دستور جلسه:** شکل‌گیری و تکوین کمیته‌های شراکتی در سطح راهبردی، برای تعیین سمت‌وسوهای راهبردی و واکاوی و حل اختلافات ساختاری، اهمیت دارد. ترتیبات یا آرایه‌بندی شراکت می‌بایست سازوکارهایی را برای برقراری نظارت بر کمیته‌ها پیشنهاد کند، و سازوکارها نیز می‌بایست به گونه‌ای در جایگاه خاص خود قرار گیرند تا این اطمینان حاصل آید که کمیته‌های تعیین دستور جلسه، درگیر موضوعات و مقوله‌های عملی که موجب کاستن از توان و ظرفیت آنها در تأمین موضوعات راهبردی شود، نخواهند شد. در ساختار تصمیم‌گیری برنامه BOTT (ساخت - اجرا - آموزش - انتقال) در افریقای جنوبی، که در پیرابند ۲۱-۷ شرح داده شد، یک کمیته تعیین دستور جلسه وجود دارد که سمت و سوی راهبردی ائتلاف یا کنسرسیوم (هیئت شراکت) را هدایت می‌کند، و همچنین یک کمیته تعیین دستور جلسه، که در سطح راهبردی و مرتبط با کل برنامه اجرایی BOTT به کار می‌پردازد.

1. Lesotho
2. Water and Sanitation Authority
3. steering committees

• **کمیته‌های اجرایی:** چارچوب شراکت در عین حال نیازمند تعریف وسیله و ابزار اصلی برای تصمیم‌گیری در سطح اجرایی است. شواهد حاکی از آن‌اند که ثمربخشی یا تأثیر دلخواه^۱ کمیته‌های اجرایی، به مانند کمیته تعیین دستور جلسه، اغلب به دست مدافعان شریک تسهیل خواهد شد (یا اینکه افراد غیرسازنده، مانع‌تراشی خواهند کرد و سدّ راه آن خواهند شد). اختیار و نقش کمیته اجرایی می‌بایست به روشنی تعریف و تبیین گردد، و تمامی ذی‌سهم‌های اصلی می‌بایست جایگاهی در میز شراکت داشته باشند. در صورتی که فرایندهای تصمیم‌گیری در بردارنده ذی‌سهم‌های مناسب نباشند و مقام و مرتبه کافی به آنان داده نشود، شراکت نمی‌تواند بر اقشار فقیر متمرکز گردد. بدین ترتیب ماهیت روابط مورد نیاز برای تشکیل و تکوین گروه‌های کارآمد، می‌بایست به طور معمول از طریق ترتیبات یا آرایه‌بندی‌های قراردادی مناسب، بازتاب داده شود.

• **سازمان‌ها یا تشکیلات اجتماع محلی:** ایجاد و تکوین فرایندهای مشارکت‌جویانه کارآمد و پایدار (ماندگار)، و میزان «خرید سهم»^۲ از کمیته‌ها، بستگی به شکل‌گیری و ایجاد سازمان‌ها و تشکیلاتی قوی و نیرومند در سطح اجتماع محلی خواهد داشت. در عین حال که برخی از سازمان‌ها و تشکیلات اجتماع محلی خود به خود و پیشاپیش وجود خواهند داشت و چه‌بسا که تحت برنامه‌های توسعه پیشین تقویت نیز شده باشند، بسیاری دیگر در این میان، دوران طفولیت یا دوران آغاز حیات‌شان را سپری خواهند کرد. همان‌گونه که پیش‌تر نیز در همین فصل مورد بحث و بررسی قرار گرفت، چه‌بسا مهارت‌ها (همچون کارکردن به صورت گروهی، مدیریت، نظارت، حسابداری) نیازمند تکوین و توسعه باشند، و به علاوه لازم باشد که ساختاری تشکیلاتی-سازمانی برای کمیته‌های اجتماع محلی برقرار گردد. وظایفی که باید به اجرا درآیند، موجب تعیین ظرفیت‌سازی تشکیلاتی-سازمانی مورد نیاز خواهند شد. کمیته‌های آب، کمیته‌های مدیریت دفع ضایعات جامد و نظایر اینها نیاز خواهند داشت که مهارت‌های فنی لازم را همراه با اقدامات و فعالیت‌های هر چه کلی‌تر، به‌منظور اجرای نقش‌ها و وظایف توافق شده و تعریف شده، ایجاد کنند.

فرایند ظرفیت‌سازی برای تشکیلات و سازمان‌های محلی، نیازمند طراحی منطبق با بافتار و زمینه موجود و مورد نظر است - همچون هدف‌ها، چارچوب سازمانی موجود، روابط جنسیتی، و توان و ظرفیت زنان و مردان (هر دو) برای مشارکت جستن و مطرح ساختن آرا و دیدگاه‌ها. ترتیبات و آرایه‌بندی‌های متمرکز بر فقر، در پی بحث و گفتمان مطرح شده در فصل ۷، محتمل است که نقش مذکور را تشکیلات یا سازمانی که مهارت لازم را در این حیطه کاری در خود دارد برعهده گیرد، و نه شریکی از بخش خصوصی که هدف‌ها و مقاصد و کارآمدی‌هایش در جایی دیگر متمرکز شده‌اند. در برنامه کاری گسترده حکمرانی شهری، می‌بایست راهبردی برای این فرایند، تهیه و تدارک دیده شود - آن هم راهبردی که صرفاً به بخش خاص و معین مرتبط نباشد، بلکه درواقع می‌بایست پیوند و ارتباط لازم را با دیگر سازوکارها و اقدامات شهری، در خود داشته باشد. چارچوب شراکت می‌بایست به برقراری این پیوندها، ساختار تشکیلاتی - سازمانی تأمین خدمات، ظرفیت مورد نیاز برای ایجاد یا ساخت چنین توان و ظرفیتی، بپردازد.

1. efficacy
2. buy-in

پرسش‌های اصلی فصل ۸

- ☐ چگونه توافق‌های شراکت رسمیت می‌یابند؟
- ☐ ویژگی‌های اصلی الگوهای قرارداد موجود برای انعقاد قراردادهای خدماتی، تفویض مدیریت و اعطای امتیازهای بهره‌برداری به بخش خصوصی چیست؟
- ☐ نقاط قوت و ضعف آنها کدام‌اند؟
- ☐ گزینه‌های تشکیلاتی - سازمانی برای برقراری شراکت‌ها چیستند؟
- ☐ چگونه سازمان‌های غیردولتی (NGOها) به شراکت‌های متقابل یا دو سویه عمومی - خصوصی آورده می‌شوند؟

استقرار اصول
شراکتی صحیح

برقراری ترتیبات
سازمانی و
قراردادی مناسب

تمرکز بر حیطه و
مضمون ترتیبات
شراکتی

اتکا به
دارایی‌های
شرکای بالقوه

ایجاد چارچوبی شراکتی

برقراری ترتیبات

سازمانی و قراردادی مناسب

جانل پلامر و براد جنتری

در فصل ۷ مروری اجمالی بر عناصر اولیه‌ای که چارچوب شراکت متمرکز بر اقشار فقیر را تشکیل می‌دهند، فراهم آمد و به دست داده شد. البته به هر حال در حیطه عمل، ایجاد و تکوین چارچوب شراکت معمولاً نه تنها از طریق برآیند عناصر متناسب با زمینه و بافتاری مشخص تعیین می‌شود، بلکه به کارگیری الگوی قراردادی از پیش تعیین شده نیز در آن نقش عمده دارد. دغدغه اصلی رویکرد موجود به تکوین و شکل‌گیری شراکت، همانا گرایش به دسته‌بندی ترتیبات برحسب نوع قرارداد است.^(۱) به طور معمول، تمرکزی بر آنچه که قرارداد می‌بایست در آن به کار گرفته شود، پیش از در نظر گرفتن آنچه که کنشگران می‌بایست در آن دخیل شوند و / یا چیزی که شبکه ترتیبات یا آرایه‌بندی‌ها می‌بایست باشد، صورت می‌پذیرد. چنین چیزی، در جست‌وجوی برپایی شراکتی که مستقیماً به نفع اقشار فقیر انجام گیرد، دربردارنده انشعاب‌ها یا پیامدهای عظیم و گسترده‌ای است. این خود مانع شکل‌گیری و تکوین رویکردی یکپارچه به شراکت، از طریق ترسیم ناپهنگام و پیش از موعد حدّ و مرزها، تأکید بر رابطه قراردادی با متصدی یا اپراتور اصلی، پیش از نخستین کار از طریق راهبرد، در شکل کلی و سراسری آن است.

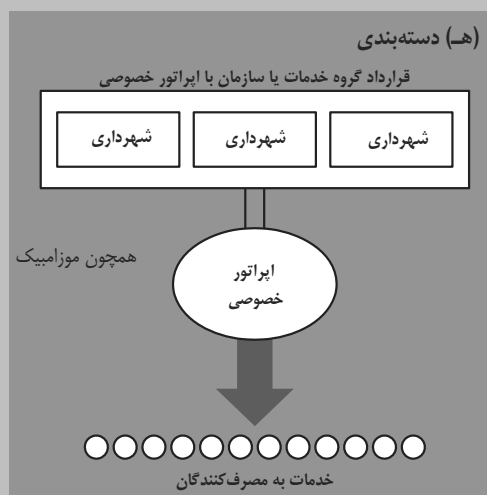
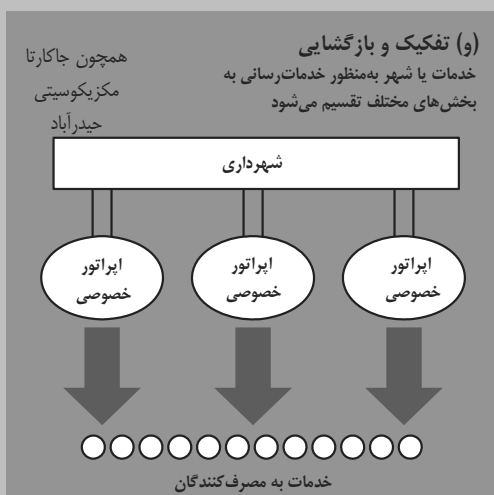
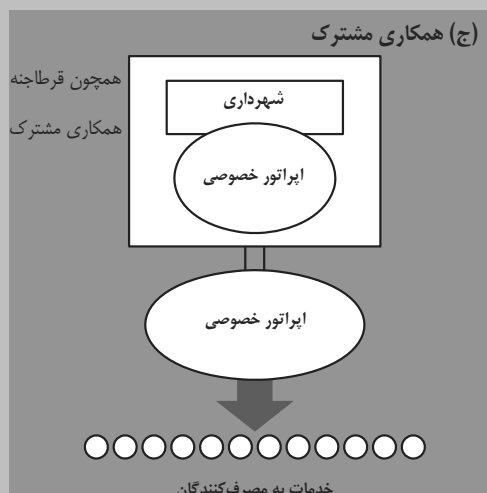
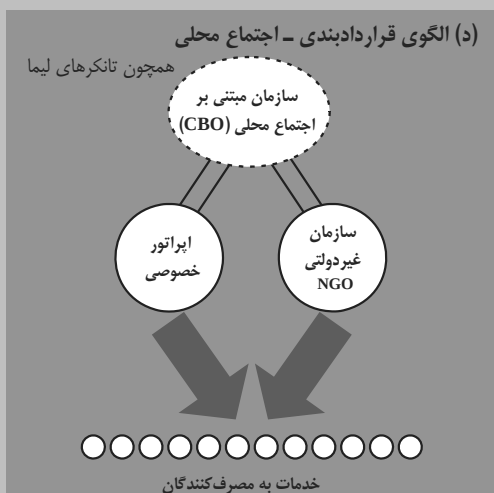
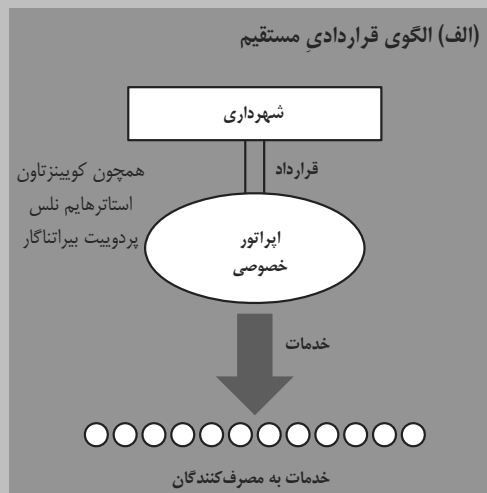
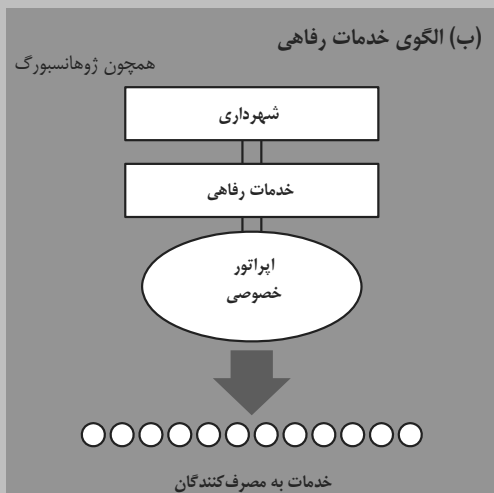
در عین حال که این کتاب از رویکردی راهبردی و کلی یا فراگیرتر جانبداری می‌کند که مشتمل بر تبیین اهداف و تدوین چارچوبی مشارکتی، مقدم بر انتخاب قرارداد است، به هر حال در مفروض انگاشتن اینکه شهرداری‌ها نیازمند اطلاعاتی در مورد انواع مختلف قراردادهایی که در زمان حاضر پیشنهاد می‌شوند خواهند بود، به هر حال واقع‌گرایانه عمل کرده است. آنها نیاز خواهند داشت که مشخصه‌های نوعی قراردادهای، نقاط قوت و ضعف آنها، و پیامدها یا استلزام‌هایی را که آنها برای حکمرانی شهری و کاهش فقر دارند، بشناسند. آنها نیازمند داشتن ذهنیتی در مورد اینکه چگونه قراردادهای مختلف می‌توانند در برآورده ساختن هدف‌ها به آنها کمک کنند یا موجب مانع‌تراشی برای‌شان شوند، خواهند بود. همچنین نیاز خواهند داشت که خودشان با گزینه‌هایی که اپراتورهای بزرگ پیشنهاد خواهند کرد و کار کردن از طریق دایره چیزهای ممکن برای دیگر شرکای بالقوه، آشنایی یابند.

بدین ترتیب، این فصل انواع عمده قراردادهایی را که در زمان حاضر با بخش خصوصی رسمی منعقد می‌گردد، معرفی می‌کند: قراردادهای خدماتی، قراردادهای مدیریتی، قراردادهای اجاره و تحکیم وضعیت، معافیت‌ها یا بخشودگی‌ها، امتیازهای بهره‌برداری، و انواع گوناگون «ساخت - اجرا - انتقال»^(۲) (BOT). این قراردادها را اصولاً می‌توان با نقش سازمان‌های عمومی یا خصوصی در مالکیت، سرمایه‌گذاری، جمع‌آوری تعرفه و اجرای‌شان، از یکدیگر متمایز ساخت. با آنکه تمرکز گسترده‌تر و بیشتری بر مقوله آب و فاضلاب به چشم می‌خورد، لیکن هدف این فصل پوشش دادن قراردادهایی است که در بخش‌های آب، فاضلاب و دفع ضایعات جامد منعقد می‌گردد. (اطلاعات فراهم آمده در اینجا، با جزئیاتی بس بیشتر و تفصیلی‌تر در جای دیگر شکل گرفته است.)^(۳) حتی سیاهه کامل‌تری از ساختارها، برای اصلاح خدمات‌رسانی شهری وابسته به شهرداری، دو گزینه دیگر را نیز دربر خواهد گرفت: تجاری‌سازی یا انتفاعی‌سازی^(۴) (از آن دست که در بوتسوانا و شیلی دیده می‌شود، که حکومت‌های‌شان مالکیت خدمات رفاهی را نگه داشته‌اند، لیکن فعالیت‌ها را به صورت سهامی‌شده^(۵) درآورده‌اند)، و همچنین محروم‌سازی^(۶) (که شناخته‌شده‌ترین شکل آن در بافتار انگلستان و ویلز به چشم می‌خورد، که حکومت سهم مالکیت خود را در این کشورها در قالب خدمات رفاهی مستقل به عموم مردم فروخته است).^(۷)

1. franchise
2. build-operate-transfer
3. commercialisation
4. corporatise
5. divestiture



پیرایند ۱-۸ ساختار بندی شراکت ها الگوهای اجرایی



این فصل، افزون بر روابط قراردادی با بخش خصوصی رسمی، بر موضوعات تشکیلاتی-سازمانی و نیز قراردادی عمده و تعیین کننده، که نقشی تأثیرگذار در به کار گماشتن تأمین کنندگان کوچک مقیاس (و گاه، غیررسمی) دارند، می‌پردازد. در فصل ۶ مشاهده شد که تأمین کننده کوچک مقیاس می‌تواند نقش شریک حاضر از سوی بخش خصوصی را در شراکت‌ها داشته باشد (همان گونه که در قضیه تانکرهای آب در لیما، که در پیرایند ۸-۶ تشریح گردید، مشاهده شد)، یا می‌تواند یکی از چندین اپراتور یا متصدی کوچک باشد، یا اینکه می‌تواند با دخالت دادن اپراتوری بزرگ مقیاس به همکاری در شراکت و کمک به آن بپردازد. سرانجام اینکه، با در نظر گرفتن بحث و بررسی پیشین درباره اهمیت NGOها در شکل‌گیری شراکت‌های متمرکز بر ا فشار فقیر، بحث و گفتمان حاضر به موضوعات تشکیلاتی-سازمانی و قراردادی مرتبط با حضور یا به کارگماری و اشتغال NGOها در شراکت‌ها، خواهد پرداخت.

به هر حال بخش نخست، چارچوب سازمانی شراکت‌های شهری-خصوصی را (یعنی شراکت‌هایی را که یک سوی آن بخش خصوصی است و سوی دیگر، مرتبط با شهرداری یا منتسب به آن است) مد نظر و مورد توجه قرار می‌دهد. با در نظر گرفتن رویکرد حکمرانی شهری به شراکت‌های عمومی-خصوصی (PPPها)، معطوف ساختن توجه به این گزینه‌های تشکیلاتی-سازمانی سودمند خواهد بود. اینها مشتمل اند بر شرکت‌های همکاری مشترک و نیز خدمات رفاهی مستقل سهامی شده، که به منظور اداره و مدیریت (و چه بسا تأمین مالی) بخش خدماتی شکل گرفته‌اند. تکوین و ایجاد این چارچوب تشکیلاتی-سازمانی موجب شکل گرفتن یکی از بخش‌های اولیه و عمده اهداف مدیریتی گسترده‌تر شهری خواهد شد، و بدین ترتیب مقدم بر بحث و بررسی درباره تفویض و سپردن وظایف خدماتی و همچنین شناسایی انواع قراردادهای موردنظر خواهد بود.

چارچوب تشکیلاتی-سازمانی

□ تعریف گزینه‌های تشکیلاتی-سازمانی

مستقیم‌ترین ترتیب و آرایه‌بندی سازمانی برای شراکت‌های خدماتی وابسته به شهرداری، آنی است که بخش خصوصی در آن، مستقیماً با شهرداری قرارداد می‌بندد. این امر موجب به وجود آمدن رابطه‌ای رسمی میان شهرداری و متصدی خصوصی می‌شود که در پیرایند ۱-۸ (الف) توضیح داده شده است. البته این خود می‌تواند به گونه‌ای تصفیه و اصلاح گردد که مثلاً نقش‌های سطوح و رده‌های بالاتر حکومت یا NGOها را نیز دربرگیرد، لیکن مبنای اساسی ترتیبات مورد بحث، پیوندی اولیه بین شهرداری و متصدی است.

البته به هر حال این تنها ترتیب و آرایه‌بندی سازمانی ممکن نیست، و به شهرداری‌ها توصیه می‌شود که دیگر گزینه‌ها را نیز مورد بررسی و واکاوی قرار دهند.

- شهرداری چه‌بسا اشتیاق و تمایل داشته باشد که خدمات رفاهی مستقلی را، به منظور جداسازی مسئولیت برای خدمات، به‌وجود آورد. شهرداری ژوهانسبورگ به‌منظور عرضه و معرفی حضور یا دخالت بخش خصوصی، نخست به سهامی‌سازی خدمات‌رسانی آب و فاضلاب، از طریق تشکیل خدمات رفاهی مستقلی کرد. شهرداری دارای توافقی با خدمات رفاهی مذکور است و آن خدمات رفاهی نیز قراردادی مدیریتی با اپراتور بخش خصوصی منعقد کرده است (ن.ک. پیرایندهای ۴-۴ و ۵-۸). این چارچوب تشکیلاتی-سازمانی موجب به وجود آمدن سلسله روابطی قراردادی در سطح و رده‌های بالاتر می‌شود، که مکمل آن عبارت خواهند بود از قراردادهای یارانه‌دهی (یا ثانویه) برای تأمین خدمات. چنین چیزی در پیرایند ۱-۸ (ب) نمایش و شرح داده شده است.

- در قرتاجنه شهرداری دست به ایجاد و برپایی همکاری مشترکی با بخش خصوصی به‌منظور تأمین خدمات آب و فاضلاب زد، و این همکاری مشترک عمومی-خصوصی، آن‌گاه خود موجب شکل‌گیری قراردادی استیجاری با (همان) اپراتور خصوصی شد (پیرایند ۱-۸ ج)).



پیرامند ۲-۸ همکاری مشترک قرطاجنه، کلمبیا

در سال ۱۹۹۵، به دنبال پیشنهادی بین‌المللی و مدتی بحث و مناقشه، شهرداری قرطاجنه موافقت‌نامه‌ای را با یکی از اپراتورهای آب در اسپانیا، با نام آگواس دو بارسلونا^۱ (AGBAR) به امضا رساند و به اجرا درآمد تا شرکت همکاری مشترکی را - که AGUACAR نام گرفت - تشکیل دهند و مالکیت آن را نیز مشترکاً دارا باشند. این درواقع نخستین شراکت عمومی- خصوصی (PPP) به منظور تأمین و تحویل خدمات پایه بود که در کلمبیا به وجود آمد. سرمایه‌دانی^۲ اولیه AGUACAR، عبارت بود از ۸/۸ میلیون دلار آمریکا، که ۵۰ درصد آن به شهرداری قرطاجنه تعلق داشت (این درواقع، در قالب نوعی سرقفلی^۳ بود، نه اینکه نقداً فراهم آمده باشد)؛ تقریباً ۴۶ درصد آن متعلق به AGBAR بود، و ۴ درصد هم به سرمایه‌گذاران خصوصی کلمبیایی تعلق داشت، که اکثریت‌شان را همان کارکنان شرکت تشکیل می‌دادند. شرکت AGUACAR به‌منظور انجام تعهداتی که ملزم به اجرای‌شان بود، می‌بایست سهمی حداقلی از سرمایه ۴۰۰۰ میلیون دلاری (دلار آمریکا) را صادر می‌کرد و تأمین مالی وام ضروری را، که لازم می‌نمود، به دست می‌آورد. شرکت AGUACAR مسئولیت تعیین تعرفه مصرف‌کننده را، که جزو الزامات قانونی ملی به‌شمار می‌آمد، بر عهده داشت.

شرکت AGBAR افزون بر مشارکت خود به عنوان سهام‌دار در AGUACAR، قرارداد مدیریتی جداگانه‌ای را مبتنی بر مبلغ یا اجرت^۴، با AGUACAR به عنوان اپراتور خصوصی، برای اقدامات و فعالیت‌های روز به روز (روزمره) شرکت، به امضا رساند. بدین ترتیب است که AGUACAR دارای قرارداد تثبیت و تحکیم مستقلی برای مدیریت خدمات آب و فاضلاب در شهر است. قرارداد مورد بحث با AGBAR برای این موارد است:

- به اجرا درآمدن و حفظ و نگهداری سامانه آب و فاضلاب موجود، شامل صدور صورت‌حساب و جمع‌آوری؛ و
- طول دوره، به مدت ۲۶ سال.

شرکت AGUACAR، تحت شرایط قرارداد تثبیت و تحکیم با شرکت AGBAR، درواقع خود یگانه مسئولیت مدیریت سامانه یاد شده به شمار می‌آید، در حالی که AGBAR عهده‌دار مسئولیت سرمایه‌گذاری پولی است. مؤلفه^۵ سرمایه‌گذاری پولی (سرمایه) در امور آب و فاضلاب شهر قرطاجنه، درست پیش از امضای موافقت‌نامه، مورد بحث و گفت‌وگو با بانک جهانی بوده است، و در سال ۱۹۹۸ AGUACAR بدون هیچ قراردادی عهده‌دار مدیریت یکی از برنامه‌های سرمایه‌گذاری کلان آب و فاضلاب، به نام «طرح و برنامه جامع آب و فاضلاب»^۶ بوده است. تأمین مالی این برنامه سرمایه‌گذاری، عمدتاً با وام‌های گرفته شده از بانک جهانی (۸۵ میلیون دلار آمریکا) و بانک توسعه اینتر آمریکن (۲۴ میلیون دلار آمریکا) انجام شده است. در نتیجه، شریکی که از بخش خصوصی است، با این ترتیب و آرایه‌بندی پیچیده، وظایف و عملکردهایی را انجام خواهد داد که به‌طور معمول در قراردادهای امتیاز بهره‌برداری یافت می‌شود، البته همراه با محفوظ ماندن از خطرهای سرمایه‌گذاری پولی، که در سرشت و طبیعت این‌گونه ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها نهفته است.

حاصل اینکه، حقوق و دستمزد AGBAR در دو شکل و قالب داده می‌شود:

- سود یا بهره اعلام شده سهم ۴۶ درصدی آن در AGUACAR؛ و
- دستمزد مدیریت، که به عنوان سهمی از درآمد ناخالص^۷ AGUACAR محاسبه می‌گردد.

این مبلغ دستمزد مدیریت در چهار سال نخست عملیات، مبلغی ثابت به عنوان درصدی از درآمد ناخالص بود، و به تدریج از ۲/۹۴ درصد به ۴/۲۵ درصد افزایش یافت. در سال ۱۹۹۹، شرکت AGUACAR سود به دست آمده را ۱/۹۶ میلیون دلار آمریکا اعلام کرد. در همان سال AGBAR مجموعاً حدود ۲/۱ میلیون دلار آمریکا بابت حضور و مداخله‌اش در همکاری مشترک قرطاجنه به دست آورد - که ۹۰۰ هزار دلار آن از سود سهامش بود و ۱/۲ دلار آن نیز بابت دستمزدش برای مدیریت.

ترتیب و آرایه‌بندی نهادی و جدید برای آب و فاضلاب در قالب همکاری مشترک، موجب بستن قرارداد با شریکی خصوصی - که آن هم در همکاری مشترک معرفی شده بود - گردید، که دو خطر بالقوه را نیز برای پایداری و تداوم شراکت عمومی- خصوصی تحمیل می‌کرد. نخست، مبهم و نامشخص شدن نقش شهرداری بوده است. این درواقع از آن رو رخ می‌نماید که شهرداری، تحت این همکاری مشترک، هم تأمین‌کننده خدمات به شمار می‌آید (به‌عنوان مالک دارایی‌های شبکه) و هم متصدی یا اپراتور خدمات (به عنوان سهام‌دار عمده AGUACAR). این تداخل و هم‌پوشانی در تقسیم وظایف موجب نامشخص کردن مرزها و حدود پاسخگویی می‌شود و بالقوه دربردارنده تأثیری مخرب بر وضوح و شفافیت تصمیم‌گیری مدیریتی است. مرزها و حدود پاسخگویی، باز هم با این امر که شهرداری به شکل مؤثری از نقش اجرایی‌اش در برابر شریک بخش خصوصی دست کشیده، و این خود از طریق قرارداد تحکیم اعطا شده به AGBAR صورت گرفته است، پیچیده‌تر می‌شود.

دوم آنکه متصدی یا اپراتور خصوصی، تحت این ترتیب و آرایه‌بندی پیچیده، از امتیازات آرایه‌بندی تحکیم و تثبیت سنتی از منظر انجام نظارت روزمره مدیریت سامانه بهره‌مند می‌شود، لیکن با مخاطره مالی بسیار کمتری از لحاظ هزینه سرمایه در حال کار و گردش و نرخ سود مؤثر بالاتر، که پیامد تبعی این امر است. این خود از آن جهت رخ می‌نماید که، برخلاف آرایه‌بندی تحکیم و تثبیت که در آن به اپراتور خصوصی از سهم عایدی ناخالص پرداخت می‌شود، آنچه که به AGBAR پرداخت می‌گردد، هم در قالب دستمزد مدیریت بر پایه درصدی ثابت از عایدی ناخالص است، و هم در قالب سهمی از سودهای حاصل از همکاری مشترک.

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱a

1. Aguas de Barcelona
5. component

2. share capital
6. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado

3. goodwill

4. fee-based
7. gross income

در هر یک از این موارد، رابطه نهادی بین شهرداری و شریک خصوصی رسمی پیچیده‌تر است (و حتی می‌تواند منبع ستیز و اختلاف نیز باشد)، لیکن رابطه دوجانبه یا در رده اجرایی به همین شکل حفظ می‌شود. این دو مدل بعداً در همین قسمت به تفصیل بیشتر مورد بررسی قرار می‌گیرند.

دیگر ترتیبات یا آرایه‌بندی‌های اجرایی را هنگامی می‌توان تنظیم و تدوین کرد که قید و بندها یا محدودیت‌های موجود شهرداری - همچون اندازه و حوزه یا قلمرو آن - موجب کاستن از توانایی آن در جذب شرکای خصوصی شوند. برداشت‌های مختلف از دسته‌بندی و تفکیک مجموعه خدمات‌رسانی، موجب گشایش امکاناتی از آرایه‌بندی‌های سازمانی چندبعدی می‌شود که می‌تواند برای شهرداری‌های کوچک و همچنین اقدامات و فعالیت‌های شراکتی به نفع اقشار فقیر، مناسب و مطلوب باشد.

شهرداری به منظور تبیین برقراری چارچوب شراکت، نیاز دارد بیندیشد که چه نوع چارچوب تشکیلاتی - سازمانی می‌تواند آن را در برآورده ساختن هدف‌هایش یاری رساند و پاسخگوی فرصت‌های خاص و قید و بندها یا محدودیت‌های موجود در موقعیت آن باشد. به عنوان مثال:

- کارفرما کیست؟ (آیا پیکره کارفرما را سازمانی واحد تشکیل داده است، یا چند سازمان؟ پیکره کارفرما چگونه سازمان‌دهی شده است؟)
- طرف قرارداد کیست؟ (آیا با یک اپراتور بر مبنای واحد قرار داد بسته شده است، یا اینکه اپراتورهای متعددی حضور دارند؟ آیا آنها بزرگ‌مقیاس‌اند یا کوچک‌مقیاس، یا هر دو؟)
- چه عملکرد یا چه بخشی از خدمات، در نظر گرفته شده است؟ (آیا کل وظیفه شهری مورد نظر تفویض اختیار می‌گردد، یا بخشی از آن؟)

□ دسته‌بندی

«دسته‌بندی» درواقع به گرد آمدن اجزا و مؤلفه‌ها یا وظایف و عملکردها، به‌منظور ایجاد قلمرو کاری گسترده‌تر، اطلاق می‌گردد. به عنوان مثال، شهرداری‌ای می‌تواند به همسایگانش نزدیک شود تا در صورتی که فواید عمده‌ای وجود دارند مشخص گردند و مسائل و مشکلات موجود نیز به‌عنوان بخشی از مجموعه‌ای یکپارچه بازنمایانده شوند. این می‌تواند دربرگیرنده ترتیبات و آرایه‌بندی‌هایی شود که در آنها شهرداری‌ها در کنار یکدیگر گرد می‌آیند تا بخش خصوصی را جذب کنند، صرفه‌های مقیاسی را که در شهرداری‌های کوچک‌تر امکان‌پذیر نیستند معرفی کنند، یا در هزینه‌های زیاد انتقال سهمیم شوند.

در نپال، به‌منظور موفقیت‌آمیز ساختن طرحی پیشنهادی در زمینه دفن زباله، «مؤسسه یا بنگاه مادون شهرداری بیراتناگار»^۱ این پیشنهاد را مطرح ساخته است که آنها در آینده به همکاری با دو شهر هم‌جوار، به منظور برقراری نوعی اقدام همکارانه مشترک، بپردازند. قرارداد تحکیم و تثبیت^۲ آب و فاضلاب کاتماندو، برای سه شهرداری در منطقه موسوم به «دره کاتماندو»^۳ ایجاد گردید، که اینها همه تحت حوزه یا قلمرو اختیارات رده ملی حکومت قرار داشتند.^(۴) در موزامبیک^۴، قرارداد ماپوتو^۵ عملاً دربرگیرنده هفت شهر از شهرهای کشور است.

1. Biratnagar Sub-municipal Corporation
2. affermage
3. Kathmandu Valley
4. Mozambique
5. Maputo



پیرامند ۳-۸ انواع قرارداد

امتیاز بهره‌برداری	انواع گوناگون BOT	اجاره / تحکیم و تثبیت	قراردادهای مدیریتی	قراردادهای خدماتی	مالکیت دارایی
وابسته به شهرداری	خصوصی، تا وابسته به شهرداری	وابسته به شهرداری	وابسته به شهرداری	وابسته به شهرداری	تأمین مالی سرمایه‌گذاری پولی
خصوصی	خصوصی	وابسته به شهرداری	وابسته به شهرداری	وابسته به شهرداری	تأمین مالی حفاظت اجرایی
خصوصی	خصوصی	خصوصی	وابسته به شهرداری	وابسته به شهرداری	جمع‌آوری تعرفه پرداختی
خصوصی	وابسته به شهرداری	خصوصی	وابسته به شهرداری (یا خصوصی)	وابسته به شهرداری	اجرای سامانه
خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	وابسته به شهرداری / و خصوصی	



- افزایش سرمایه‌گذاری به وسیله بخش خصوصی
- افزایش مخاطره (ریسک) مترتب بر بخش خصوصی
- افزایش مدت زمان قرارداد
- سوق یافتن جمع‌آوری تعرفه‌های پرداختی، به بخش خصوصی
- سوق یافتن وظایف اجرایی و مدیریتی به بخش خصوصی

این جدول برخی از نقش‌هایی را که به طور معمول به کسب‌وکار خصوصی و همچنین شهرداری‌ها در زمینه مربوط به خدمات، مدیریت اجاره، امتیاز بهره‌برداری، و قراردادهای موسوم به «ساخت - اجرا - انتقال» (BOT) تجویز یا درواقع برای آنها مقرر می‌شود، تشریح می‌کند. بسیاری از هواداران شراکت‌های عمومی-خصوصی در کشورهای موسوم به «شمالی»، بر نیازها یا الزامات (یا ویژگی‌ها و مشخصه‌های) بارز و معینی برای هر نوع قرارداد تصریح می‌کنند، لیکن تجزیه و تحلیل قراردادها و آرایه‌بندی‌های موجود در کشورهای در حال توسعه، این نکته را پیش رو می‌نهد که این خواسته‌ها و الزامات، اغلب در عمل از آن شدت و جدت پیشین می‌افتند. ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها معمولاً چنین نیست که آمیزه‌های نوع واحدی از قرارداد باشند، و تعریف نوع قرارداد متفاوت می‌نماید.

در کشورهای موسوم به «جنوب» که انعطاف‌پذیری در آنها جایگاهی فرازین^۲ و پس پراهمیت دارد، مشاهده این‌که تعریف‌ها مبهم و نامشخص‌اند، ولو اغلب بافتار اجرایی هم‌سانی داشته باشند، چیزی است معمول. در عین حال که آمیزه‌ها می‌توانند حکم هنجار را داشته باشند و چیزی معمول به‌شمار آیند و نه استثنا، گرایش‌هایی در زمینه مربوط به مالکیت، سرمایه‌گذاری، جمع‌آوری تعرفه پرداختی و اجرا وجود دارند (همانی که با فلش‌های این جدول نشان داده شده‌اند)، که می‌توانند شهرداری‌ها را در درک موقعیت‌ها و فرصت‌هایی که بر اثر ترتیبات و آرایه‌بندی‌های مختلف پیش رو نهاده می‌شوند، یاری برسانند. همچنین می‌تواند این‌گونه باشد که شکل و قالب شمالی قراردادها، چنان‌که انگیزه‌ای برای شرکت‌های خصوصی عمل می‌کند، و می‌تواند امکان انجام معامله یا کاستن از هزینه‌ها را فزونی بخشد. چنانچه الگو یا مدل مشخصی نتواند اجزا و مؤلفه‌هایی را که آنها نیاز دارند ارائه کند، شهرداری‌ها می‌بایست این امتیازها یا نکات مثبت را در برابر کاستی‌ها یا نکات منفی قرار دهند و آنها را با هم مقایسه کنند.

در محیط و فضای جاری و معمول شراکت عمومی - خصوصی، یکی از پرسش‌های عمده و مهم این است که آیا شکل و قالب‌های قرارداد از پیش تعیین و مشخص شده، مناسب‌اند یا خیر؛ و آیا تمرکز شدید و سخت بر مقوله‌های مختلف قراردادها، به توان ساختن و درست کردن آرایه‌بندی‌های شراکتی‌ای که الزام‌ها و نیازهای محلی را برآورده می‌سازند، لطمه می‌زند یا نه. موارد آزموده و بررسی شده در افریقای جنوبی، انواع گوناگون و اشکال متنوع ایجاد شده در پاسخ به نیازها و الزامات مشاهده شده و محدودیت‌های بافتاری را نشان می‌دهند:

- در امتیاز بهره‌برداری نلس پروویت، همان‌گونه که پیش‌بینی می‌شد، قصد بر آن بود که سرمایه پولی یا ثابت بخش خصوصی جذب گردد، لیکن تا به امروز منشأ تمامی تأمین مالی‌ها، «بانک توسعه افریقای جنوبی»^۳ بوده است.
- امتیاز بهره‌برداری کوپینزتاون^۴، مدیریت مشتری را دربرنمی‌گیرد. جمع‌آوری تعرفه‌ها یا مبالغ پرداختی کماکان برعهده شهرداری، به‌عنوان بخشی از سرجمع تعرفه‌های خدماتی است. اپراتور خصوصی و همچنین شهرداری، کماکان این را نوعی «امتیاز بهره‌برداری» برمی‌شمارند؛ لیکن آیا به واقع قراردادی است مدیریتی و مبتنی بر انجام کار، به همراه یک برنامه سرمایه‌گذاری ثابت پولی (سرمایه‌ای) نسبتاً بزرگ^۵، از سوی شرکت یا بنگاهی خصوصی؟
- قرارداد تحکیم و تثبیت استاترهایم - همان‌گونه که نامیده می‌شود- نیز در برگیرنده جمع‌آوری تعرفه نیست. شهرداری است که در این میان تعرفه را تنظیم و جمع‌آوری می‌کند، لیکن خود اپراتور عهده‌دار تأمین مالی هزینه‌های اجرا و نگهداری است. در این مورد مشخص، اپراتور به قرارداد به مثابه نوعی «تحکیم و تثبیت» ارجاع می‌کند، لیکن آیا این به واقع فقط نوعی قرارداد مدیریتی است؟

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱a

1. hybrid

2. paramout

3. Development Bank of Southern Africa

4. Queenstown

5. Sizeable

«دسته‌بندی» همچنین می‌تواند دال بر گردآوری بخش‌های مختلف خدمات سرتاسری، در قالب مجموعه‌ای واحد باشد. به‌عنوان نمونه، اقدامات مرتبط با آب و برق می‌تواند تحت آرایه‌بندی شراکتی واحدی پوشش داده شود.^(۵) در یکی از نواحی روستایی نیال به نام کاوره^۱، کمیته توسعه ناحیه‌ای در ابتدا پیشنهاد راهبری و هدایت یکی از شراکت‌های عمومی- خصوصی برای تأمین خدمات محلی در طیفی گسترده را، که شامل بهداشت، آموزش، خدمات گسترش کشاورزی و زیربنایی بود، عنوان کرد. آرایه‌بندی یا ترتیب دسته‌بندی شده، در پیرامند ۸-۱ (ه)، تشریح گردیده است.

از پرسش‌هایی که در مورد سرمایه‌گذاران خصوصی مطرح می‌شود، این است که چگونه ترتیبات و آرایه‌بندی‌های دسته‌بندی شده و مصون و مطمئن، مشمول وقت اضافی می‌گردند. چنانچه شهردار یکی از شهرها عوض شود، آیا آن شهر می‌تواند - عملاً یا قانوناً - از شراکت کنار برود؟ آیا چنین چیزی این پیشنهاد را مطرح می‌سازد که رده‌های بالاتر حکومتی (ملی یا ایالتی) می‌بایست در جذب سرمایه‌گذاران خصوصی دخالت ورزند؟ به عبارت دیگر، آیا چنین رویکردی منجر به ایجاد محیطی کمتر رقابتی، با امکان کمتری برای معیارسنجی^۲ می‌شود؟

□ تفکیک

«تفکیک» اشاره دارد به جداسازی یا عدم تجمع اجزا و مؤلفه‌های موجود در یکی از بخش‌های خدمات (ن.ک. پیرامند ۸-۱ (و)). بخش «تفکیک‌شده» می‌تواند امکان اتخاذ طیفی از گزینه‌های خدمات‌رسانی را فراهم سازد و چه‌بسا از لحاظ سیاسی هم در معرفی و ارائه رویکرد بخش خصوصی، سودمند و یاری‌رسان باشد. تقسیم یا تفکیک یکی از بخش‌های خدماتی به تعدادی از بخش‌ها و اجزای مختلف، می‌تواند مثلاً شهرداری‌ها را به حفظ نظارت و کنترل بر عملکردهای متناقض قادر سازد، یا اینکه بگذارد آنها طیفی از کنشگران گوناگون را دخالت دهند و بر دارایی‌های محلی موجود تکیه کنند.

تفکیک عمودی هنگامی رخ می‌دهد که یکی از خدمات، از سطح یا رده سوم، به رده اول تجزیه می‌شود.^(۶) به عنوان نمونه در هندوستان، دیدن اینکه ایستگاه‌های تلمبه‌خانه یا تجهیزات تصفیه آب و فاضلاب تحت مدیریت کارآمد بخش خصوصی قرار داشته باشد، یا آب‌ماها و نظایر آن را تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس خدمات اداره کنند، نامعمول نیست. تفکیک افقی آن‌گاه نمایان می‌شود که شهری به مناطق یا زون‌های مختلف تقسیم می‌شود و قراردادهای لازم برای هر محدوده یا منطقه ترتیب داده می‌شود. در مقیاس گسترده، این رویکردی بود که در جاکارتا و مکزیکوسیتی در پیش گرفته شد، که شهرها به منظور ایجاد و برقراری امتیازهای بهره‌برداری خدمات و آب و فاضلاب، به مناطق یا زون‌های مختلف تقسیم شدند. از جمله مسائل عمده‌ای که با این رویکرد همراه است، آن است که تقسیم‌بندی بر اساس زون^۳ یا منطقه، می‌تواند موجب عیان و آشکار شدن نابرابری‌ها در شهر گردد. اگر یکی از زون‌ها اصولاً یا عمدتاً از اقشار غیرفقیر تشکیل شده باشد و آن دیگری از اقشار فقیر، شراکتی که حاصل می‌آید، می‌تواند بسیار نابرابر باشد و فرصت و موقعیت‌ها برای یارانه‌دهی سرتاسری می‌تواند از دست برود یا شکلی بس پیچیده به خود بگیرد.

البته به هر حال تفکیک می‌تواند امکان مقداری رقابت و معیارسنجی را در موقعیت‌ها یا شرایطی که رو سوی انحصار دارند، فراهم سازد. از چنین چیزی در مقیاس کوچک به منظور معافیت یا بخشودگی برای اقدامات دفع ضایعات جامد در مناطق یا زون‌های مختلف شهر استفاده می‌شود، و برای بستن قرارداد با شرکت‌های کوچک در زمینه دفع ضایعات جامد نیز مفید است. این خود در حیدرآباد هند برای پاک‌سازی خیابانی و همچنین جمع‌آوری و جابه‌جایی ضایعات جامد، به شکلی موفقیت‌آمیز به کار رفته است.

1. Kavre
2. benchmarking
3. Zona/division

با در پیش گرفتن رویکرد راهبردی به تأمین خدمات بهداشتی، هم می‌توان به تفکیک عمودی و هم به تفکیک افقی در تأسیسات بهداشتی یا زهکشی فاضلاب دست یافت. تفکیک عمودی در تأسیسات بهداشتی - همانند تأمین آب - هنگامی رخ می‌نماید که این نوع خدمات از سطح یا ردهٔ سوم، به ردهٔ اول تجزیه شود. مسئولیت خدمات گوناگون را در رده‌ها و سطوح گوناگون، کنشگرانی گوناگون هم برعهده دارند - تصفیهٔ هرزاب یا فاضلاب برای جریان‌های عظیمی که شهر آنها را به وجود می‌آورد صورت می‌گیرد، و اپراتورهای محلی برای جابه‌جایی ضایعات در ردهٔ خانوارها مسئولیت دارند. تفکیک افقی درواقع با تقسیم شهر به مناطق یا زون‌های مختلف برای خدمات ثانویه یا ردهٔ دوم، همچون حفاظت سامانهٔ زهکشی و تخلیه فاضلاب، رخ می‌نماید. در هر جا که امکان‌پذیر باشد، چرخهٔ کامل ارتقای تأسیسات بهداشتی و سلامت و پاکیزگی، ایجاد تأسیسات بهداشتی ناشی از تقاضا، تهیه و تدارک تسهیلات زیربنایی (ایجاد و ساخت امکانات)، اجرا و استفادهٔ جابه‌جایی ضایعات و دفع مواد زائد، تا حد ممکن در ردهٔ محلی صورت می‌گیرد.

□ الگوی همکاری مشترک

در همکاری‌های مشترک، فرض و پنداشت کنشگران عمومی و خصوصی درواقع مالکیت مشترک دارایی‌ها یا داشته‌های سامانه است، و نیز مسئولیت مشترک برای تهیه و تأمین خدمات. شرکای بخش عمومی و خصوصی، هم می‌توانند شرکت جدیدی را تشکیل دهند (مانند نمونهٔ قرطاجنه در پیرامند ۲-۸)، یا در مالکیت یکی از شرکت‌های موجود سهیم شوند. همکاری‌های مشترک، موجودیت تازه‌ای را در اجرای انواع ساختارهای گوناگون پروژه ایجاد می‌کنند. به‌عنوان مثال، دولت می‌تواند خدمات «ساخت - اجرا - انتقال» (BOT)، یا قرارداد امتیاز بهره‌برداری را، بسته به الزامات و نیازهای خدماتی، به شرکتی معین (ولو دارای مالکیت مشترک) اعطا و اهدا کند.

همکاری‌های مشترک، ابزاری را برای حکومت‌ها، کسب‌وکارها و نظایر اینها، برای یک‌کاسه کردن^۱ منابع‌شان و ایجاد بازده‌های تسهیم شده، از طریق رویارویی و پرداختن به مسائل و دغدغه‌های زیربنایی و حل آنها، فراهم سازد. در همکاری‌های مشترک، هر حکومت یا دولت چونان یگانه و تنها تنظیم‌کننده یا سامان‌دهنده است، لیکن در عین حال جزو ذی‌سهیم‌های فعال در شرکت اجرایی نیز هست. حکومت از چنین موضعی ممکن است در سودهای شرکت اجرایی سهیم شود و در تضمین پذیرش سیاسی گسترده‌تر رویکردهایش کمک کند. شریکی که از بخش خصوصی است، اغلب مسئولیت اصلی و اولیه را برای به اجرا درآوردن کارهای مدیریت روزمره، برعهده دارد.

هم شراکایی که از بخش خصوصی هستند و هم آنهایی که از بخش عمومی‌اند، تحت الگوی همکاری مشترک، هر دوشان مسئولیت سرمایه‌گذاری‌ها را برعهده دارند. همکاری‌های مشترک مستلزم آن‌اند که هر دو گروه این معنا را بپذیرند که هم در مخاطره سهیم‌اند و هم در اجر و پاداش. هر کدام می‌بایست تمایل داشته باشد که در کل تکوین و شکل‌گیری پروژه و فرایند اجرای آن، معاضدت‌هایی کمی‌پذیر یا برسنجیدنی^۲ به خرج دهد. رویکردهای مختلف به موضوع تأمین مالی می‌تواند بسته به ماهیت خدماتی که قرار است به اجرا درآید مورد استفاده قرار گیرد - که انواع آن، از قراردادهایی که نیازمند خدمات فنی محدود هستند تا آنهایی که مسئولیت‌های گسترده‌تری را وکالت می‌دهند، متفاوت‌اند.

جزو نقاط قوت همکاری‌های مشترک، توان آنها در تلفیق و درآمیختن مزایای بخش خصوصی است - همچون پویایی، دسترسی به منبع مالی، دانش و شناخت فناوری، کارایی مدیریت و روح کارآفرینی^۳ - همراه با مسئولیت اجتماعی، بهداشت همگانی / آگاهی زیست‌محیطی، شناخت و دانش بومی و مقوله‌های اشتغال‌زایی بخش عمومی. تحت همکاری مشترک، شرکای هر دو بخش خصوصی و عمومی در

1. pool
2. quantifiable
3. entrepreneurial

شرکت به سرمایه‌گذاری پرداخته‌اند و بدین ترتیب هردوشان علاقه شدیدی دارند که ببینند این همکاری که بدان اقدام کرده‌اند، به خوبی عمل و تأثیر می‌کند.

این خود می‌تواند مدیریت بهتری را برای کشمکش‌ها فراهم آورد. مسئولیت کامل برای سرمایه‌گذاری‌ها و عملیات، انگیزه‌ای قوی و گسترده به شرکای بخش عمومی و خصوصی می‌دهد که تصمیم‌های سرمایه‌گذاری را کارآمد و مؤثر سازند و راه‌حل‌های نوآورانه فنی به وجود آورند، چرا که هر دستاوردی در کارآمدی، مستقیماً موجب افزایش سود بازگشتی همکاری مشترک خواهد شد. مشارکت اولیه به‌وجود آمده به‌وسیله شرکای بخش عمومی و خصوصی امکان انعطاف‌پذیری و نوآوری بیشتر را در برنامه‌ریزی پروژه به وجود خواهد آورد؛ و کمک می‌کند این تضمین و اطمینان شکل گیرد که شرکای هر دو طرف بتوانند هدف‌های‌شان را بهینه سازند؛ و افزون بر اینها، می‌تواند به کاهش هزینه‌های انتقال، که با فرایندهای عرضه و ارائه سنتی‌تر همراه است، یاری برساند.

ضعف عمده همکاری‌های مشترک این است که مسئولیت‌های تنظیمی- نظارتی مستمر حکومت یا دولت می‌تواند منجر به هم‌سویی یا تعارض^۱ منافع، چه در حفظ اعتماد عمومی و چه در به‌حداکثر رساندن بازده‌های پولی، در همکاری مشترک شود. این خود چه‌بسا خطر مداخله سیاسی را افزایش دهد و از دستاوردهای بالقوه ناشی از مدیریت بخش خصوصی بکاهد. سازمان‌های بخش خصوصی در عین حال گرایش به تمرکز بر سود دارند و حکومت‌ها گرایش به روند یا فرایند. این اختلاف‌ها (که تفصیل آن در فصل ۶ آمده است) اغلب در جدول‌ها یا برنامه‌های زمانی‌ای که هر بخش، آن را منطقی و عقلایی برمی‌شمارد نشان داده شده است، و می‌تواند موانعی را در طول شکل‌گیری پروژه به وجود آورد. به رغم امتیازها و مزیت‌های همکاری یا کار با یکدیگر که در شراکت‌ها وجود دارد، گفتمان اولیه بین گروه‌های خصوصی و عمومی دخیل در برخی از همکاری‌های مشترک، می‌تواند منجر به روال‌های کاری عرضه عمومی جایگزین، همچون مذاکره مستقیم شود. همین امر چنانچه به شکلی نادرست و نادقیق مدیریت شود، می‌تواند دغدغه‌هایی را در مورد وضوح و شفافیت و نیز گمراهی و کژروی^۲ در گزینش شرکا مطرح سازد، بر مقبولیت سیاسی تأثیر [منفی] بگذارد و دیگر اینکه مانع از سرمایه‌گذاری اضافی بخش خصوصی شود.

□ ترتیب و آرایه‌بندی، با کارفرمایی اجتماع محلی

ترتیبات و آرایه‌بندی‌های پیش شرح داده شده، تماماً شهرداری را در نقش کارفرما قرار می‌دهند، و با این حال شهرداری نیز می‌تواند این نقش را به خود اجتماع محلی تفویض کند. در برخی از اوضاع و شرایط، شهرداری رابطه‌ای قراردادی با اجتماع محلی ندارد، لیکن اجتماع محلی از طریق برنامه‌ای ساختاربندی شده برای تغییر و دگرگونی، رابطه‌ای قراردادی با بخش خصوصی به‌وجود آورده است. این همان موردی است که در تانکرهای آب لیما [در کشور پرو]، که در پیرامند ۸-۶ به تصویر کشیده شده است به چشم می‌خورد، که در آنجا هر اجتماع محلی با انجمن رانندگان تانکرها قرارداد می‌بندد تا آب لازم برای منابع ذخیره آبی‌شان را تأمین کند، و نوعی شکل کرایه‌ای یا اجاره‌ای قرارداد را با متصدی اجرایی یا اپراتور خصوصی برای اجرا و حفظ و نگهداری سامانه و جمع‌آوری عایدات آن منعقد می‌کند. در عین حال که این الگو یا مدل ممکن است از لحاظ اندازه محدود باشد، لیکن فواید و مزایای اینکه اجتماع محلی نقشی محوری در این میان داشته باشد، در افریقای جنوبی تشخیص داده و شناخته شده است، و کوشش‌هایی هم در حال اجراست تا نقش اجتماع‌های محلی در بسیج کردن و انجام انعقاد قراردادهای لازم با تأمین‌کنندگان کوچک مقیاس افزایش یابد. برای تضمین و اطمینان یافتن از اینکه چنین چارچوب تشکیلاتی - سازمانی‌ای پایدار و دوام‌پذیر باشد، ظرفیت‌سازی عمده اجتماع محلی، امری است بس ضروری، که درواقع لازمه آن به‌شمار می‌آید.

1. conflict
2. corruption



پیرا بند ۴-۸ بازگشت کمک و همکاری فنی ماسرو^۱، لسوتو^۲

از زمان نقطه عطف خصوصی سازی های تسهیلات و خدمات رفاهی دارای مالکیت ایالتی در بریتانیای کبیر در دوره پایانی دهه ۱۹۸۰، که با خصوصی سازی صنعت آب در سال ۱۹۸۹ به اوج خود رسید، خرد و منطبق مرسوم و معمول این بوده است که تنها راه بهبودبخشی اجرای این گونه خدمات رفاهی همانا شکلی از خصوصی سازی است و بس. البته به هر حال، ناکامی برخی از قراردادهای مدیریتی بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه در تأمین بهبودبخشی های مورد انتظار (و البته به لحاظ قانونی نیز اعمال شدنی) در استانداردها، منجر به تردید و تشکیک در برخی از منابع و مراجعی شده است که پیش تر چنان اصل و مبنا یا انگاره اصولی چالش ناشدنی - که امکان ستیز با آنها وجود نداشت - به نظر می رسیدند؛ و همچنین تحقق یافتن اینکه در پاره ای از موقعیت ها و اوضاع و شرایط، کمک و همکاری فنی می تواند گزینه ای بهتر از خصوصی سازی باشد.

از نمونه های جالب توجه اخیر، آنی است که به اداره مسئول آب و فاضلاب^۴ (WASA) در کشور لسوتو مربوط می شود. حکومت کشور لسوتو^۵ (GOL)، از زمان تشکیل و استقرار آن در سال ۱۹۹۲، هدف درازمدتی را در زمینه خصوصی سازی WASA طی یک دهه، اعلام کرد. حکومت این کشور همچنین تشخیص داد که این هدف بدون بهبود و ارتقای برنامه های اجرایی WASA و رساندن آن به نقطه ای که شکلی از خصوصی سازی به نحوی دوام پذیر ایجاد گردد، دست یافتنی نخواهد بود. فراهم ساختن کمک و همکاری فنی درازمدت برای WASA، مورد توافق میان حکومت کشور لسوتو و «اداره سرپرستی توسعه برون مرزی بریتانیا» (ODA) و سپس DFID قرار گرفت و برای دوره ای هشت و نیم ساله از ماه اکتبر ۱۹۹۱ تا ماه مارس سال ۲۰۰۰ به اجرا درآمد (از طریق دو فاز، و البته گسست هایی به واسطه بی ثباتی سیاسی ای که در پی بازگشت لسوتو به دموکراسی در سال ۱۹۹۳، پیش آمدند و نمود پیدا کردند).

در اکتبر سال ۲۰۰۰، در مأموریت شناسایی پروژه ای از سوی بانک جهانی، از کشور لسوتو به عنوان قسمتی از پروژه پیشنهادی اصلاحات در بخش آب، بازدید به عمل آمد. بخشی از «موضوعات در نظر گرفته شده و مورد توافق» (TOR)، آن، عبارت بود از توصیه گزینه هایی به منظور بهبود و ارتقای امور اجرایی WASA، و با خاطر جمعی انتظار می رفت که این امر شامل شکلی از حضور و مشارکت بخش خصوصی نیز خواهد بود. به هر حال در گزارش مأموریت مذکور، چنین اشاره شده بود که ... چندان محتمل نیست که در این زمان قرارداد درازمدت بخش خصوصی عملی و انجام شدنی باشد، و اینکه مشکلات عمده WASA ... با استفاده از قراردادی مدیریتی چاره و علاج نخواهند یافت. توافق اجرایی بین WASA و حکومت کشور لسوتو برای دوره ای ۳ تا ۴ ساله، که با کمک و همکاری فنی (TA) مستمر پشتیبانی می شد، توصیه شده بود.

تمامی این نتیجه گیری ها / توصیه ها، با توجه به تأکید و اصرار بانک جهانی بر درخواست مأموریت برای ارزیابی بخش آب رسانی در کشور لسوتو، و برای شکل و قالبی از خصوصی سازی به عنوان تنها راه حل عملی برای مسائل و معضلات WASA، بس جالب توجه اند. خوانش یا برداشت دیگری از گزارش مأموریت متاخر تر این بانک، نشان دهنده پذیرش فواید و مزایا و همچنین بهبودبخشی هایی است که WASA از طریق فراهم شدن کمک و همکاری فنی (TA) به دست آورده است، و اینکه تداوم و استمرار این کار مناسب ترین سازوکار برای حفظ و پاس داشت پیشرفت WASA به شمار می آید.

در پس این دگرگونی ذهنی، پذیرش تلویحی محدودیت های برداشت و مفهوم قرارداد مدیریتی، چه مالی و چه عملی، در بهبودی و ارتقای این مقوله از خدمات رفاهی همگانی است. محدودیت های مالی قرارداد مدیریتی هنگامی عیان گردید که تجزیه و تحلیل انجام شده به دست گروه مسئول از طرف بانک جهانی مشخص ساخت که بهبودبخشی های امور اجرایی WASA، که از طریق کمک و همکاری فنی به دست آمده، حوزه و حیطه چندان را برای صرفه جویی های هزینه افزوده، که قرارداد مدیریتی برای بقا و دوام پذیری می توانست بدان تکیه کند، باقی نگذاشت. به عبارت دیگر، در همین مورد مشخص، هزینه قرارداد مدیریتی بیش از صرفه جویی هایی می شد که می توانست از طریق کارایی های عمده تر و بیشتری که انتظار می رفت چنین قراردادی با خود به همراه آورد، عاید گردد.

نمونه های محدودیت های عملی، در نتیجه گیری دوم از دو نتیجه گیری ای است که در مأموریت بانک جهانی حاصل آمده است؛ و آن اینکه، در همین مورد خاص، مسائل و مشکلات عمده WASA را نمی توان با قرارداد مدیریتی علاج و چاره کرد. این مسائل و معضلات عمده در قالب هایی چون امور کارکنان، تعرفه ها، و جمع آوری بدهی ها یا دیون حکومت شناسایی شده اند. دلیل مطرح شده آن است که این موضوع ها خارج از حوزه اختیارات قرارداد مدیریت اند، چرا که در وهله نخست حاصل تصمیم های خط مشیی و سیاست سنجی حکومت اند. البته به هر حال، در مأموریت بانک جهانی چنین احساس شد که با پرداختن به اینها می تواند نوعی «شرط گذاری» را به وسیله بانک جهانی برای موافقت برنامه اجرایی تحت حمایت و پشتیبانی TA ایجاد کند.

این پروژه (که هم اکنون نام آن به «پروژه بهبودبخشی آب رسانی لسوتو»^{۱۰} تغییر یافته است) کماکان در مراحل آغازین تدارکات به سر می برد [با توجه به سال نگارش گزارش] و انتظار نمی رود که توافق در مورد وام آن تا پیش از اواخر سال ۲۰۰۲ به امضا برسد. توافق نامه اجرایی مستلزم آن است که WASA اهدافی را در رده های اشتغال و کارکنان و نیز رده های مالی و اجرایی - عملیاتی مشخص، که می بایست در طول دوره توافق شده به آنها دست یافت، برآورده سازد. حکومت هم در عوض، با برخی از الزام های معین موافقت خواهد کرد، که چه بسا شامل اینها باشند: (۱) بازبینی یا بررسی مجدد ساختار تعرفه کنونی (که خود شامل سازوکاری برای تعدیل و سازگاری سالیانه است)، (۲) پرداختن صورت حساب های آب آن به روشی مناسب [و در وقت قانونی]، و (۳) اتخاذ یا در پیش گرفتن رویکردی بدون درگیری با بدون میانجی گری^{۱۱} در امور روزمره WASA به منظور اینکه شرکت قادر به پرداختن و برطرف کردن مسائل و مشکلات اصلی اش در اصول تجاری و بازرگانی باشد. انتظار می رود که TA پشتیبانی لازم را از WASA در حیطه های مهندسی فنی، تأمین مالی، برنامه ریزی و منابع انسانی، که درواقع به مثابه قسمتی از مجموعه کلی وام تأمین مالی خواهد شد، فراهم سازد.

مفهوم توافق (نامه) عملیاتی - اجرایی، پیش تر در سوازیلند^{۱۲} که در آنجا مؤسسه یا بنگاه خدمات آب رسانی^{۱۳} قراردادی اجرایی با حکومت (در قالب «واحد اقدامات همگانی») منعقد ساخته، با موفقیت همراه بوده است. این از جمله شرط های وام بانک جهانی برای پروژه توسعه شهری بوده، و «دپارتمان توسعه بین المللی»^{۱۵} [در بریتانیا] پشتیبانی کمک و همکاری فنی (TA) برای مؤسسه یا بنگاه مذکور را برعهده داشته است. تا جایی که شکل گیری و تکوین توافق نامه به خوبی و بی هیچ زمینه ابهامی انجام گیرد، انگیزه هایی مبتنی بر اجرا را به وجود می آورد که به طور معمول با بخش خصوصی همراه است، در حالی که مسئولیت دستاوردها برای کارکنان، خود سازمان یا تشکیلات باقی می ماند. بیشتر محتمل است که این امر به هدف کلی توسعه پایدار کمک کند، در قیاس با اینکه مسئولیت ها بر دوش شرکنی بین المللی نهاده شود.

منبع: وسکس واتر اینترنشنال

- | | | |
|---|--|----------------------------|
| 1. Maseru (پایتخت کشور آفریقای لسوتو) | 2. Lesotho | 3. tenet |
| 4. Water and Sewerage Authority (WASA) | 5. Government of Lesotho (Gol) | 8. technical assistance |
| 6. UK's Overseas Development Administration | 7. Terms of Reference | 11. hands-off |
| 9. conditionality | 10. Lesotho Water Sector improvement project | 14. Public Enterprise Unit |
| 12. Swaziland | 13. Water Services Corporation | |
| 15. Department for International Development (DFID) | | |

بدین ترتیب چارچوب تشکیلاتی- سازمانی شراکت، گامی عمده و پراهمیت در فرایند تصمیم‌گیری است. ساختار پایه این ترتیب و آرایه‌بندی، عملی انجام شده و بی‌برو برگرد^۱ نیست و شهرداری‌ها ترغیب می‌شوند که به مقایسه ترتیبات سازمانی مختلف بپردازند تا ببینند چگونه می‌توان به بهترین شکل به اهداف موردنظرشان دست یافت.

بستن قرارداد با بخش خصوصی

این بخش، توصیفی را از انواع گوناگون قراردادهایی که شهرداری می‌تواند با بخش خصوصی، به‌منظور تأمین خدمات منعقد سازد، به دست می‌دهد. در عین حال که هر یک از اینها دارای ویژگی‌ها یا مشخصه‌های متمایزی با آنهاست، لیکن شناخت و تشخیص این نکته اهمیت دارد که در عمل، این نمونه قراردادها با هدف سازگاری و تناسب با الزامات و خواسته‌های موجود شکل گرفته و به عبارتی قالب‌بندی شده‌اند. دشوار و بس به ندرت بتوان قراردادی را یافت که بازتاب‌دهنده تمامی جنبه‌های الگو یا مدل مورد نظر باشد (ن.ک. پیرابند ۳-۸). این امر به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار گرفته و تمایزی تعیین‌کننده میان قراردادهای به اجرا درآمده در کشورهای شمالی و جنوبی به شمار می‌آید.

قراردادهای خدماتی

□ مشخصه‌های اصلی

قرارداد خدماتی که نزد برخی از شهرداری‌ها، از طریق قرارداد بستن برای تأمین خدمات غیراساسی با بیرون، چیزی است شناخته شده و مشهور، با فراهم‌آورنده خدمات به‌منظور تأمین خدمات توافق‌شده‌ای، با مشخصات و جزئیات به‌روشنی تعریف شده، برای دوره زمانی ثابتی منعقد می‌گردد. معمولاً با توجه به شکلی از خدمات فنی، قرارداد خدماتی در عین حال می‌تواند قراردادی تأمین، قراردادی کارها یا امور شهروندی^۲، و یا قراردادی کمک و همکاری فنی، مانند آنچه که در لسوتو در نظر گرفته شد (ن.ک. پیرابند ۴-۸)، نیز باشد. دیگر اینکه می‌تواند دربرگیرنده قرارداد دست دوم (ثانوی یا فرعی) و یا قرارداد برای بخشی از خدمات شهری وابسته به شهرداری هم باشد.

در زمینه مربوط به آب و فاضلاب، شهرداری به طور معمول قراردادهای خدماتی را برای مواردی از این دست مورد استفاده قرار می‌دهد:

- اجرا همراه با حفظ و نگهداری منابع یا انباره‌های آب^۳ و کوشک‌های مخصوص؛
- خوانش کنتور^۴ها، صدور صورت‌حساب، و جمع‌آوری پرداختی‌ها؛
- پاک‌سازی زهکشی فاضلاب؛
- اجرای تلمبه‌خانه^۵ یا ایستگاه پمپاژ؛
- حفظ و نگهداری وسایل نقلیه تأسیسات بهداشتی و تعمیر آنها؛ و
- جمع‌آوری تعرفه.

قراردادهای ویژه خدمات به‌طور معمول در شهرهایی به چشم می‌خورند که فاقد زهکشی فاضلاب‌اند، و آن‌گاه حفظ و نگهداری ناوگانی از وسایل نقلیه دارای کاربرد ویژه برای پاک‌سازی انباره فاضلاب (سپتیک تانک) در دوره ثابتی با کارآفرینان محلی قرارداد بسته می‌شود.

1. fait accompli
2. civil
3. standpipe
4. kiosks
5. meter
6. pumping station

قرارداد خدماتی می‌تواند وسیله عمده مورد استفاده در مدیریت ضایعات جامد شهری پس از تفکیک عملیات اجرایی باشد، که شهرداری را قادر می‌سازد تا بخش‌ها یا حوزه‌های مختلف خدمات را به شرکت‌های کوچک - یا متوسط - واگذار کند. در زمینه مربوط به مدیریت ضایعات جامد، قرارداد خدماتی غالباً روش مرجح عقد قرارداد نزد اپراتور، برای خدمات جمع‌آوری در مناطق میان‌درآمد یا دارای درآمد متوسط به‌شمار می‌آید.^(۷) دیگر استفاده‌های بالقوه شامل اینها هستند:

- جمع‌آوری ضایعات، مواد زائد شهری؛
- حفظ و نگهداری، و تعمیر امکانات؛ و
- جمع‌آوری ضایعات و حفظ و نگهداری و تعمیر وسایل نقلیه ویژه جابه‌جایی.

قرارداد خدماتی، جاه‌طلبانه یا بلندپروازانه نیست: دوره آن غالباً کوتاه است (۱ تا ۳ سال)، و نظارت و کنترل نیز کماکان قاطعانه بر عهده شهرداری است. مدت قرارداد می‌بایست کافی باشد تا این امکان را به پیمانکاران بدهد که هزینه استهلاک هرگونه تجهیزاتی را که خریداری کرده‌اند (همچون وسایل نقلیه جمع‌آوری و جابه‌جایی) به دست آورند. برعکس، طول مدت یادشده تعیین‌کننده سطح و میزان سرمایه‌گذاری (مثلاً در وسایل نقلیه ویژه جمع‌آوری)، و به طریق اولی، استاندارد خدمات فراهم آمده است.

شهرداری مالکیت و همچنین نظارت بر تمامی داشته‌های سرمایه‌ای و ملک و زمین را حفظ می‌کند، و می‌بایست برای داشته‌های ثابت و سرمایه کاری تأمین مالی لازم را فراهم آورد. شهرداری معیارهای اجرایی - عملیاتی را مقرر می‌دارد، به ارزیابی مناقصه‌ها می‌پردازد، عهده‌دار گزینش و سرپرستی پیمانکاران می‌شود و بر کارهایی که باید انجام گیرند نظارت می‌کند تا این اطمینان حاصل آید که پیمانکار مشخصه‌های انجام برنامه را مد نظر قرار می‌دهد. برای بستن قرارداد در خدمات جمع‌آوری ضایعات جامد (که همیشه هم موجب کسب درآمد نمی‌شود)، شهرداری می‌بایست تضمین کند که درآمد کافی برای پرداخت به پیمانکار دارد. این باید به گونه‌ای محاسبه گردد که شامل هزینه استهلاک، بهره استقراض، حقوق و دستمزدها، چیزهای مصرف‌شدنی، بیمه و سود نیز باشد.

تحت قراردادهای خدماتی، پیمانکار به طور معمول مسئول مدیریت پرسنل و خدمات است. به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه نتایج قرارداد کارایی هرچه بیشتری داشته باشند، بهتر است از طریق مناقصه‌ای رقابتی به برنده اعطا گردد، که این را می‌توان با هزینه‌های بخش خصوصی از طریق فرایند معیارسنجی مقایسه کرد. پیمانکار منتخب ناگزیر است خدمات را با مشخصه‌های مقرر شده در توافق‌نامه به انجام برساند، و با مبلغ پرداختی برای خدمات بر پایه سرجمع، هزینه واحد یا هر مبنای دیگر موافقت می‌کند. برخلاف شکل‌های پیچیده‌تر مشارکت‌بخش خصوصی (PSP)، نزد پیمانکار، شهرداری کماکان حکم کارفرما و منبع پرداخت‌ها را خواهد داشت. مخاطره تجاری برای اپراتور بخش خصوصی، این است که شهرداری ممکن است در پرداخت‌ها کوتاهی ورزد.

□ نقاط قوت و ضعف

هواداران شراکت‌های مرتبط و وابسته به سرمایه‌گذاری، قرارداد خدماتی را گزینه‌ای ضعیف برمی‌شمارند، که فقط چونان حفظ وضع موجود است و بس. به هر حال نمی‌بایست اوضاع از این قرار باشد. شهرداری‌ای که نوآور است می‌تواند عملکردهای خود را به شکل سهامی درآورد و از طریق تفکیک وظایف مختلف، از قرارداد خدماتی به مثابه فرصتی برای ظرفیت‌سازی تأمین‌کنندگان خدماتی گوناگون و کوچک‌مقیاس محلی استفاده کند. این حتی می‌تواند دربرگیرنده کارکنان قراردادی پیشینی که شرکت‌های کوچک یا احیاناً نوعی تعاونی تشکیل داده‌اند نیز باشد.

ترتیب و آرایه‌بندی قرارداد خدماتی نسبتاً ساده است، و به قراردادهای ساخت‌وساز سنتی، که دیپارتمان‌های مهندسی فنی شهرداری با آنها آشنا هستند شباهت دارد. قرارداد خدماتی مخاطره‌ای را با خود به همراه ندارد و بدین ترتیب نیازمند محیط و فضای سامان‌دهنده و



تنظیم‌گر پیچیده‌ای که برای امتیاز بهره‌برداری نقش حیاتی و بی‌چون و چرا دارد، نیست. با این شرایط، شهرداری‌ها توان پرداختن به بهبودبخشی‌های لازم را هر چه سریع‌تر خواهند داشت و دغدغه تأثیر محیط و فضای عملکردی بیرون از نظارت و کنترل خود را در سر نخواهند پروراند. دوره یا مدت زمان کوتاه نیز خود بدین معناست که آنها می‌توانند کارهای انجام شده را بازبینی کنند و تصمیم‌های لازم را به آسانی بگیرند، و چارچوب زمانی یا مدت لازم نیز می‌تواند با زنجیره‌های مختلف انتخاب‌کنندگان [یا رأی‌دهندگان]، هر چه بیشتر سازگار و منطبق گردد.

میزان رقابتی که از طریق فرایند پیشنهاد رسمی یا پیشنهاد مناقصه شکل می‌گیرد، تفاوت و تنوع بس گسترده‌ای دارد؛ و درواقع به عوامل مختلفی بستگی می‌یابد همچون نوع خدمات، تکوین یا شکل‌گیری تأمین‌کنندگان در طول تاریخ یا به عبارتی تکوین تاریخی آنان و همچنین نیازها و الزامات اجرایی قرارداد. دغدغه یا موضوع بنیادین مربوط به استفاده از قراردادهای خدماتی مستقیماً با مدت‌زمان کوتاه دوره‌های قرارداد سروکار می‌یابد. این دوره‌های کوتاه انگیزه چندان را برای متصدی یا اپراتور بخش خصوصی باقی نمی‌گذارد، تا بتواند دستاوردهای مؤثری از طریق سرمایه‌گذاری خودش به‌وجود آورد (مثلاً سرمایه‌گذاری در وسایل نقلیه یا تجهیزات بهتر) یا اینکه احیاناً به ظرفیت‌سازی محلی بپردازد (در مهارت‌های حسابداری یا مدیریتی). فرد یا شرکتی که عهده‌دار قرارداد خدماتی می‌شود، می‌بایست از این خطر که مبادا قرارداد مذکور تجدید نشود، غفلت نرزد. این خود اغلب موجب ناکام ماندن برآورده‌سازی شماری از هدف‌های اقتصادی مشارکت بخش خصوصی می‌گردد.

توان و ظرفیت مورد نیاز در شهرداری برای قرارداد خدماتی، مشخصاً متفاوت از قراردادهای بس پیچیده‌تر است. هر مسئول ذی‌صلاح و ماهر در شهرداری ممکن است به درستی توان تفکیک موفقیت‌آمیز خدمات آب و فاضلاب را داشته باشد و شراکت‌ها را با طیفی از کنشگران گوناگون خصوصی و جامعه شهروندی، شکل دهد و به وجود آورد. البته به هر حال بیشتر آنها نیازمند این خواهند بود که آموزش، چشم‌انداز و دیدگاه آنها را از جمله برای فرصت‌های موجود و در دسترس‌شان، هر چه گسترده‌تر سازد. قراردادهای خدماتی ساده، مثلاً برای امور مشخص بهبودبخشی و ارتقا و همچنین حفظ و نگهداری، می‌تواند به‌وسیله بیشتر دپارتمان‌های مهندسی فنی اداره گردد، و اینها عموماً توانایی حل بیشتر مسائل و مشکلاتی را که رخ می‌نمایند، دارند.

بدین ترتیب درواقع قرارداد خدماتی فرصت‌های عظیمی را در زمینه‌های مربوط به توسعه خرده‌شرکت‌های کوچک و بزرگ که عهده‌دار خدمات‌رسانی به اقشار فقیر هستند عرضه می‌دارد، و در عین حال می‌تواند یکی از سازوکارهای قانونی مورد استفاده برای به‌کارگیری سازمان‌های غیردولتی (NGOها) در فراهم‌سازی خدمات کالبدی، اجتماعی و نهادی باشد. با این همه، حیطه کلی اصلاحاتی که همراه با قراردادهای خدماتی رخ می‌نمایند محدود است، و از این رو توان‌های بالقوه و تأثیرگذاری‌شان نیز محدود خواهد بود. موضوعات و دغدغه‌های اصلی مرتبط با اقشار فقیر در زمینه مربوط به سه خدمات اصلی آب، فاضلاب و ضایعات جامد در ادامه توضیح داده می‌شوند.

در اوضاع و موقعیت‌هایی که شکلی کمتر تجاری-بازرگانی دارند، و شرایطی که در آنها درون‌دادها یا ورودی‌های کوچک‌مقیاس از سوی بخش خصوصی بین‌المللی چندان دوام‌یافتنی نمی‌نمایند، قراردادهای خدماتی کماکان می‌توانند شهرداری‌ها را در ارتقا و بهبودبخشی‌های کوچک و مختصر در عملیات اثربخشی ارتقای کارایی و ایجاد بازار محلی رقابتی کارآفرینان منظم و ساماندهی‌شده، یاری برسانند و با آنها همکاری کنند. در اوضاع و موقعیت‌های بسیاری که در آنها تأمین‌کنندگان مستقل خدمات به تأمین آب آلوده (یا فاقد کیفیت لازم) و یا استثمار و بهره‌کشی از مصرف‌کنندگان تهی‌دست اقدام می‌کنند، شهرداری‌ها می‌توانند با ایجاد و تکوین برخی ابزارهای تنظیم‌کننده یا سامان‌دهنده و با بهره‌گیری از قرارداد خدماتی برای ساختاربندی هر چه رسمی‌تر تأمین خدمات، به بازساختاربندی تهیه و تدارک خدمات بپردازند (ن.ک. پیرایند ۱۵-۶). اطلاعات در مورد روش‌های موجود تأمین خدمات، نقشی عمده در تکوین راهبردی که بتواند از رویکرد قراردادی خدماتی برای دربرگیری تأمین‌کنندگان مستقل بهره‌گیر، دارد.



پیرا بند ۵-۸ انتخاب قرارداد مدیریتی

ژوهانسبورگ^۱، افریقای جنوبی

پیوند با پیرا بندهای ۴-۴، ۲۲-۶، ۹-۱، ۹-۳

روند دگردیسی یا تغییر و تحولی که در ژوهانسبورگ رخ نمود (و در پیرا بند ۴-۴ درباره‌اش شرح داده شد)، از جمله دربرگیرنده دگردیسی ریشه‌ای خدمات و همچنین تأسیسات زیربنایی این شهر بود. برنامه اصلاحات خدمات رفاهی شهری شامل تغییر نگرشی بنیادین به بخش آب و فاضلاب، بخش نیروی برق و همچنین مدیریت مواد زائد یا ضایعات بود. این سه نوع خدمات که برشمرده شدند، کارکنانی حدود ۹,۰۰۰ نفر را در خود داشتند، که تقریباً ۵۰ درصد بودجه اجرایی یا عملیاتی سالیانه را به خود اختصاص می‌دادند. از آنجا که اینها نمایانگر سه نوع خدمات شهری پایه‌اند که به هزینه کردن سرمایه فراوان و همچنین حفظ و نگهداری مداوم از منابع رو به کاهش نیاز دارند، این پیشنهاد مطرح شد که دگرگونی و تغییری بنیادین می‌بایست با اتکا به فناوری‌های جدید روز، عایدی درآمد و مدیریت مشتری به شکلی پیشرفته و آگاهانه، و نیز مهارت‌های پیچیده مدیریتی صورت پذیرد.

بدین ترتیب، در راهبرد موسوم به آیگولی^۲ ۲۰۰۰، این پیشنهاد مطرح گردید که هر بخش می‌بایست سهمی‌سازی شود و به صورت خدمات رفاهی مستقلی درآید. این خدمات رفاهی قرار است تحت شرایط مندرج در «قانون شرکت (کمپانی‌ها)»^۳ به اجرا درآیند و به صورت حرفه‌ای مدیریت شوند، در عین حال که سود و امتیازها، قوانین و مقررات و نیز سمت و سوی خط‌مشی یا سیاست، از طریق شورا [ی شهر] تحت نظارت سیاسی قرار می‌گیرد. در ایجاد خدمات رفاهی به پنج موضوع مورد دغدغه عمده پرداخته شد:

- دسترسی به سرمایه؛
 - جدا کردن ناظر یا سامان‌دهنده، از اپراتور؛
 - از میان برداشتن ناکارآمدی‌هایی که نظام دیوان‌سالاری (بوروکراسی) به بار آورده است؛
 - جذب مهارت‌های مدیریتی و فنی؛ و
 - به کارگیری و استخدام کارگران (یا کارکنان) موجود، برطبق شرایط و قواعد و مقررات پذیرفته شده.
- در زمینه آب و فاضلاب، ضرورت داشت در نظر گرفته شود که خدمات رفاهی چگونه به اجرا درآیند - چون این خود به وجود و ماهیتی مستقل بدل شد - تا بتوان به هدف‌های درنظر گرفته شده در طرح و برنامه آیگولی دست یافت. شکل‌ها و قالب‌های متنوع قراردادهای با اهداف پذیرفته شده شهر و محدودیت‌ها یا قید و بندهای بافتر اجتماعی، انطباق و سازگاری یافتند. چالش‌های عمده در بخش آب و فاضلاب عبارت‌اند از گسترش دسترسی عمومی لیکن جدا و فردی در نظر گرفته شده برای ۲۰ درصدی که فاقد آن هستند و کاهش آب‌های به حساب نیامده و نامعلوم (به بهای ۱۷۶ میلیون راند افریقای جنوبی، یا ۲۵ میلیون دلار امریکا)، به رده‌ها و سطوحی معقول‌تر. هدف همانا حفظ و نگهداری تأسیسات زیربنایی موجود، گسترش تأسیسات زیربنایی عمده و بزرگ، بهبود و ارتقای صدور صورت‌حساب و سامانه درآمد یا عایدی، ارائه خدمات حیاتی، ایجاد شراکت‌های نظام تأمین خدمات هر چه بیشتر برای اجتماع محلی، ایجاد گردهمایی‌های تعاملی در میان کاربران و بهبودبخشی نظام‌های مدیریتی در تمامی جنبه‌ها.

شماری از فرصت‌ها نیز موجب سمت‌وسو دادن به تصمیم‌ها شدند. با تصمیم‌گیری رسمی مبنی بر اینکه پول فقط می‌بایست به مصرف خاصی برسد و سهمی‌سازی خدمات رفاهی تازه‌ای که مالکیت آن را شورا عهده‌دار است، کماکان توان بالقوه خوب و مثبتی برای دستیابی به کارایی‌ها و بهبودبخشی‌ها، به عنوان حاصل و نتیجه موارد زیر وجود دارد:

- خودمختاری هر چه بیشتر از سوی شورا [ی شهر]؛
 - آزادی‌های تجاری - بازرگانی و مدیریتی گسترده‌تر؛
 - ارتقا و بهبود شیوه اداره کردن و نیز اعتمادپذیری بیشتر؛ و
 - آزادی برای قرض‌گیری بودجه‌ها به لحاظ تجاری.
- این گزینه، که از قرارداد امتیاز بهره‌برداری استفاده شود، به همراه طیفی کامل از دیگر قراردادهای در نظر گرفته شد؛ لیکن با توجه به مخالفت عقیدتی یا ایدئولوژیک قوی اتحادیه‌ها با خصوصی‌سازی، شورا چنین حکم کرد که قرارداد امتیاز بهره‌برداری به شدت ستیز آفرین و جروبحث‌برانگیز خواهد بود. گزینه امتیاز بهره‌برداری درازمدت نیز، به‌رغم پاره‌ای از فوایدی که با خود برای شهر به همراه می‌آورد، به واسطه بافتر سیاسی بومی، مدنظر قرار نگرفت.

تصمیمی که گرفته شد، مبنی بر تدارک خدمات برای یکی از پیمانکارانی بود که قرارداد مدیریتی به‌منظور کمک به اجرای خدمات رفاهی و انتقال مهارت‌ها طی پنج سال و با مدیریت بومی با او بسته شده بود. در خدمات از پیش موجود آب و فاضلاب شورا [ی شهر]، تعدادی مدیر و متخصص فنی کارآزموده به کار گمارده شده و به استخدام درآمده بودند؛ هر چند که کارکنان متخصص آن در زمینه‌های تجاری و مالی بسیار اندک و انگشت‌شمار بودند. هدف از قرارداد مدیریتی پنج‌ساله، عبارت بود از آوردن کارکنان مجرب و کارآزموده و دارای مهارت‌هایی که فقدان‌شان حس می‌شد، و شتاب بخشیدن به پیشرفت خدمات رفاهی و رساندن آن به ثبات و پایداری مالی (مثلاً دادن نوعی محرک اولیه برای به راه انداختن آن). در عین حال خدمات رفاهی تازه‌ای را در معرض دید نظام‌های مدیریت، همچنین کسب‌وکار در سطح جهانی و نظایر اینها قرار می‌داد. بدین ترتیب معیار مد نظر مشتمل بود بر توانایی مدیریتی و فنی، تعهد مشترک به هدف‌های شورا، آزمودن انتقال مهارت‌ها، استفاده بیشینه یا حداکثری از مدیران اهل افریقای جنوبی، تعهد و توانایی تصحیح عدم تعادل‌های تاریخی [که در پیشینه این کار مشاهده می‌شود]، توان بخشی اقتصادی، قیمت‌گذاری و نیز تمایل به برعهده‌گرفتن و برآمدن از پس ریسک. هدف قرارداد مدیریتی تمهید و تدارک، ایجاد اطمینان و تضمین وجود سریع‌ترین و کارآمدترین دستاوردهای اهداف و انتقال مهارت‌ها و سامانه‌ها به خدمات رفاهی بود. پیمانکار قرارداد مدیریتی، از طریق پیشنهاد مناقصه‌ای رقابتی، در اوایل سال ۲۰۰۱ انتخاب شد (ن.ک. پیرا بند ۹-۱).

منبع: گردن، ۱۹۹۹؛ کریس ریگستون، هال کراو گروپ

قراردادهای خدماتی، در عین حال وسایل پیشرفت کار یا سرآغازهای پراهمیتی نیز به شمار می‌آیند. شرکت‌ها یا کمپانی‌هایی که تمایلی به سرمایه‌گذاری یا وارد شدن به قراردادهای درازمدت و خسته‌کننده، به دلیل اوضاع و شرایط بی‌ثبات سیاسی و اقتصادی ندارند، چه بسا مایل به بستن قراردادهای خدماتی (یا مدیریت) باشند؛ یا اینکه شهرداری‌ها چه بسا خواهان فازبندی (مرحله‌بندی) کار و آغاز کردن آن با قراردادهای خدماتی باشند تا بتوانند کاستی و کمبودی را (همچون فقدان کنتور یا نظایر آن) در این میان اصلاح و برطرف کنند. در مورد خاص کشور لسوتو که در پیرامند ۴-۸ به تصویر کشیده و شرح داده شده است، به واسطه توان و ظرفیت نهادی اندک و ناچیز، بانک جهانی توصیه کرد که قراردادی خدماتی برای کمک و همکاری فنی، به مثابه طلیعه و پیشگامی^۱ برای هرگونه مشارکت گسترده‌تر بخش خصوصی، منعقد گردد.

بسیاری از پروژه‌های آب و فاضلاب که اهداگران بنیان‌شان را نهادند و مثلاً از طریق سازمان‌های غیردولتی (NGOها) یا سازمان‌های مبتنی بر اجتماع‌های محلی (CBOها) تهیه و تأمین شدند، درواقع از طریق قراردادهای خدماتی به اجرا درآمده‌اند. درس‌ها یا آموزه‌های برگرفته از این قراردادها منبع پراهمیتی از اطلاعات برای شهرداری‌ها به‌شمار می‌آیند. فقدان شبکه‌های فاضلاب در تعداد بسیار زیادی از شهرها بدین معناست که تأمین خدمات بهداشتی (زهکشی فاضلاب) چه بسا نیازمند راه‌حلهایی بس متفاوت از آنچه برای تأمین آب به آنها نیاز است، باشد. وجود و حضور فراهم‌کنندگان مستقل، در اوضاع و زمان فعلی موجب فراهم‌سازی سهم و نسبت بالایی از قرارگیری خدمات بهداشتی (زهکشی فاضلاب) در اختیار اقشار فقیر و تهی‌دست می‌شود. غالباً این‌گونه نیست که شهرداری‌ها در ترتیبات یا آرایه‌بندی‌ها، دست داشته باشند. در عین حال که برخی از این تأمین‌کنندگان خدمات استثمارگر تصور می‌شوند، به هر حال برخی دیگر چنین نیستند. در هر روی، روشن و آشکار است که نیازی مبنی بر اینکه شهرداری به تنظیم و سامان‌دهی فعالیت‌ها و اقدامات آنان بپردازد به چشم می‌خورد - که به عنوان نمونه، می‌توان به تخلیه فاضلاب اشاره کرد. آن‌گاه قرارداد خدماتی می‌تواند مشخصاً ابزار و وسیله‌ای قانونی برای گردآوردن این تأمین‌کنندگان عمده و مهم خدمات، در سامانه تأمین‌کننده یکپارچه و واحدی به‌شمار آید. این خود در صورتی که با دقت هر چه تمام‌تر برنامه‌ریزی و مدیریت شود، می‌تواند منجر به ارتقای اعتبار و اتکاپذیری تأمین خدمات و کیفیت آب، و همچنین استثمار یا بهره‌کشی هر چه کمتر از خانوارهای فقیر و تهی‌دست گردد.

در مقوله دفع ضایعات جامد، چنانچه شهرداری‌ها توان چیدمان و ترتیب دادن توافق‌نامه‌هایی مؤثر و کارآمد را با پیمانکاران در زمینه رفت‌ووروب و همچنین جمع‌آوری ضایعات و زباله‌های خانه‌ها داشته باشند، آن‌گاه قرارداد خدماتی می‌تواند منشأ فواید عظیم برای شهر و اقشار فقیر و تهی‌دست شهر باشد. قرارداد خدماتی موجب نمی‌شود که دگرگونی و تغییر عمده و بنیادین در نظام غیررسمی موجود که از رفتگران (جاروکش‌ها)، زباله‌جمع‌کن‌ها، زباله‌خرها (خریداران زباله یا ضایعات خاص) و همچنین پس‌فروش‌ها تشکیل شده است، رخ دهد.

قراردادهای مدیریتی

□ ویژگی‌ها یا مشخصه‌های اصلی

قراردادهای مدیریتی درواقع فراتر و ورای حیطه‌ای خاص، از سپردن وظایف خدمات مجزا گرفته تا تفویض و سپردن طیفی از وظایف و عملیات مختلف - همچون تأمین و تحویل، اجرا، حفظ و نگهداری - عمل می‌کنند. در این میان شهرداری مالکیت دارایی‌ها را هم‌چنان

1. precursor
2. resale agent

نگاه می‌دارد و - به مانند قرارداد خدماتی - عهده‌دار مسئولیت هزینه‌های سرمایه‌ای^۱، سرمایه کاری و نیز ریسک تجاری‌ای است که در جمع‌آوری مبالغ پرداختی کاربران وجود دارد. دپارتمان یا بخش مسئول مهندسی فنی یا بهداشت در شهرداری، به‌طور معمول بر قرارداد مدیریتی نظارت می‌کند تا این اطمینان حاصل آید که استانداردهای اجرایی و دیگر الزامات و ضروریات، اعمال گردیده و برآورده شده است. قرارداد مورد بحث، بر فراورده‌های تولید شده یا برون‌دادها و همچنین برنامه‌ای به‌منظور دستیابی به هدف‌های موردنظر، تأکید می‌کند.

اپراتور خصوصی، در قالب مدیریت قرارداد، عملیات را درواقع بدون سپردن پول سرمایه‌گذاری عمده (فراتر از آنچه که برای برنده شدن و اجرای قرارداد ضرورت دارد) اداره می‌کند و مجموعه خطرهای تجاری-بازرگانی را (مگر آنی که دستمزدش منوط به جمع‌آوری مبالغ پرداختی کاربران باشد) می‌پذیرد. قراردادهای مدیریتی، در عمل تفاوت‌های عمده و فراوانی با یکدیگر دارند: از قراردادهای کوتاه‌مدت در جاهایی که پیمانکار عهده‌دار مدیریت کردن وظایف مشخصی می‌شود گرفته، تا قراردادهای بلندمدت‌تر در جاهایی که پیمانکار مسئول تمام جوانب تأمین خدمات است، و این الزام و اجبار را دارد که به عرضه و ارائه مهارت‌های فنی و مدیریتی بپردازد و بهبودبخشی‌های معینی را در فرایند تأمین خدمات به همراه آورد. در جاهایی که قراردادهای با نظام بهبودیافته پرداخت دستمزد و پاداش همراه‌اند، دیگر اندک اندک به انواع پیچیده‌تر قراردادهای شبیه می‌شود، که در ادامه مطلب شرح داده شده‌اند.

مدت قرارداد مدیریتی معمولاً در طیف ۳ تا ۸ سال است. هدف همانا ایجاد اطمینان از این امر است که زمان کافی برای متصدی یا اپراتور در اجرا و اعمال تغییرات و همچنین تعهد وی به پاسخگو بودن در برابر نتایج وجود داشته باشد. در جایی که قرارداد، مثلاً مستلزم اصلاحات خاص و مشخص و یا فواید و مزایای کارایی یا بازده و نظایر اینها باشد، ضروری است که شهرداری به مدیریت‌های خرد در فرایند اقدام نکند. باید به پیمانکار، استقلال و خودمختاری لازم را داد، تا دست به انجام اصلاحات تجاری-بازرگانی بزند. قرارداد می‌بایست در عین حال انگیزه‌های کارآمد و مؤثری را برای اجرای مثبت و درست و مناسب امور، در خود داشته باشد، که البته خود می‌تواند شامل جریمه‌هایی به ازای عدم موفقیت در برآورده ساختن اهداف اجرایی توافق شده و / یا پاداش‌هایی برای کارهایی که به خوبی صورت گرفته‌اند باشد. بدین ترتیب، پرداخت می‌بایست بر پایه مبلغ توافق شده، به اضافه انگیزه یا مشوقی مبتنی بر انجام کار باشد (ن.ک. مباحث فصل ۷).

نمونه‌های استفاده یا کاربرد قراردادهای مدیریتی، شامل مواردی از این دست است:

- مدیریت ایستگاه‌های پمپاژ (تلمبه‌خانه) و / یا دستگاه‌ها و تجهیزات تصفیه آب و فاضلاب یا هرباز و نظایر آن؛
- اجرا و مدیریت شبکه‌های توزیع؛
- تعلیم و آموزش اجرا، به همراه مدیریت خدمات آب و زهکشی فاضلاب؛
- مدیریت تأمین آب منطقه‌ای؛
- جمع‌آوری ضایعات؛ و
- اجرای طرح‌های از بین بردن و دورریز / تصفیه مواد زائد یا ضایعات جامد.

□ نقاط قوت و ضعف

قرارداد مدیریتی نیز به مانند قرارداد خدماتی، دارای استقرار و انعقاد نسبتاً آسانی است و مدت زمان کوتاه آن، نمی‌تواند به وجود آورنده همان میزان دغدغه‌ای باشد که در قراردادهای سرمایه‌گذاری بلندمدت با بخش خصوصی به چشم می‌خورد. در نتیجه، قراردادهای

1. capital expenditures

مدیریتی، پاره‌ای اوقات همچون هنگامی که مشارکت درازمدت بخش خصوصی که منوط به سرمایه‌گذاری است، چندان مناسب نمی‌نماید (نظیر آنچه که در ژوهانسبورگ دیده شد و در پیرامند ۵-۸ به تصویر کشیده شده است)، یا هنگامی که شرکت‌های خصوصی ریسک‌های موجود را بسیار زیاد می‌پندارند و برمی‌شمارند، چونان گزینه‌ای جذاب نگریده می‌شود. قراردادهای مدیریتی می‌توانند هدف‌هایی را که به کارایی مربوط می‌شوند برآورده سازند، هر چند که نمی‌توانند از پس مشکلات ساختاری‌ای که با کمبود سرمایه‌گذاری همراه است، برآیند.

قرارداد مورد بحث را در عین حال در جایی می‌توان اختیار کرد که کاملاً مشخص و روشن باشد که مهارت‌های بخش خصوصی به برقراری شالوده اطلاعاتی مستحکمی درباره زیرساخت‌ها یا تأسیسات زیربنایی، تشکیلات و سازمان‌ها و همچنین بازار، پیش از آنکه گزینه‌های دیگری چون مشارکت بخش خصوصی مد نظر قرار گیرند، کمک خواهند کرد. این رویکرد موسوم به نقطه پرش یا وسیله پیشرفت^۱ در عین حال که ممکن است دربردارنده پاره‌ای مزایا و امتیازها باشد، لیکن مشکلات و مسائل خاص خود را نیز به همراه دارد و شهرداری‌ها می‌بایست اینها را در قیاس با یکدیگر برسنجند. چنانچه قراردادهای مدیریتی به مثابه سرآغاز و مقدمه‌ای برای قراردادهای طولانی‌تر نگریده شوند، پیشنهاد مناقصه برنده قرارداد مدیریتی، موقعیت برتری را در پیشنهاد مناقصه آینده برای قرارداد بلندمدت‌تر تضمین می‌کند. این خود می‌تواند روند رقابتی را در نطفه خفه سازد و به نوعی برای آن متصدی یا اپراتوری که چه‌بسا بهترین سازمان یا تشکیلات هم برای وظایف خواسته شده در مرحله بعدی نباشد، امتیازی قائل شود.

فقدان هرگونه درون‌داد یا ورودی در تعرفه‌ها یا کنترل و نظارت بر روی آنها بدین معناست که اصلاحات عمده کماکان در دست شهرداری قرار دارد و انگیزه‌های همراه با بهبود بازایی هزینه موجود نیست. (شواهد حاکی از آن‌اند که اغلب نظام تعرفه ضعیفی به موازات پیمانکار مدیریتی کارآمد به اجرا در می‌آید). از آنجا که قراردادهای مدیریتی عموماً بر بهبود مدیریت تمرکز می‌کنند، موجب تسهیل راهبرد برای بهبود و ارتقای پوشش خدماتی نمی‌شود. نتیجه آنکه، زیستگاه‌های فقیر که در زمان حاضر به شبکه‌های تأمین آب و دفع فاضلاب هیچ متصل نیستند، احتمال ندارد که از بهبود و ارتقای برنامه منتفع شوند (مگر آنکه شهرداری یا کارگزاری دیگری، برنامه امور سرمایه‌ای را تأمین بودجه کند). به هر حال چه‌بسا بهتر باشد پیمانکار قرارداد مدیریتی‌ای تعیین شود تا خود به تفکر مجدد درباره ساختار تشکیلاتی-سازمانی شبکه و خدمات آب و فاضلاب بپردازد، نه اینکه شهرداری این کار را بکند. در شهرهایی که پوشش شبکه‌ای‌شان محدود است، این می‌تواند بالقوه در رویکرد راهبردی به تأمین خدمات، که دربرگیرنده نقش تأمین‌کنندگان مستقل و NGOهاست و همچنین شرکت‌های خصوصی بالقوه بزرگ‌تری است حاصل آید.

امروزه دشوار بتوان قراردادهای مدیریتی‌ای یافت که انگیزه‌ها یا مشوق‌هایی را برای بهبود تأمین خدمات اقشار فقیر فراهم سازند. شهرداری‌هایی که علناً دغدغه‌شان خدمات‌رسانی در مناطق فقیرنشین و محروم است، می‌بایست این تضمین و اطمینان را به‌وجود آورند که در قرارداد، مسئولیت‌های بخش خصوصی در زمینه‌های مربوط به خانوارهای فقیر و مناطق و نواحی کم‌درآمد، صریحاً و به‌روشنی تعریف شده است. از جمله آموزه‌های موجود در قراردادهای مدیریتی که بهبودهای کارایی را ترویج می‌کنند لیکن در آنها هیچ درکی از بهبودبخشی یا ارتقای مناطق کم‌درآمد به چشم نمی‌خورد، این است که پیمانکار در هر جا که امکان برآورده ساختن هدف‌های برنامه وجود داشته باشد، دست به ارتقای کارایی خواهد زد، بدون توجه به تأثیری که ممکن است بر اقشار فقیر گذاشته شود. چنانچه به عنوان مثال، یکی از کمبودهای عمده همانا مسئله آب‌هایی باشد که اصولاً در محاسبات منظور نمی‌شوند، و پیمانکار قرارداد مدیریتی معتقد باشد که اتصالات غیرقانونی از جمله مسائل علی این کاستی‌ها یا ناکارایی‌هاست، آن‌گاه خود چه‌بسا اقدام به برداشتن و از بین بردن این گونه اتصالات کند، بی‌هیچ بحث و گفت‌وگو، یا هیچ دغدغه‌ای در یافتن راه چاره و جایگزین برای خانوارهای تهی‌دست. حال چنانچه یکی از کاستی‌های عمده جمع‌آوری عایدی باشد، پیمانکار قرارداد مدیریتی کاستی‌های موجود در خواندن کنتور، صدور صورت‌حساب

1. stepping-stone



پیرایند ۶-۸ قرارداد استیجاری^۱ استاترهايم، افریقای جنوبی

هنگامی که شراکت در استاترهايم پایه نهاده شد و شکل گرفت، هدف عمده شورا همانا پربازده ساختن وظایف و عملکردهای شهری وابسته به شهرداری بود. هدف شورا درواقع جهت‌دهی دوباره به قالب‌های متداول مدیریتی به‌منظور برطرف ساختن کاستی‌های منابع شورا بود. آنها با چنین هدف و غایتی، شراکت‌هایی را با حضور کنشگرانی بیرون از حکومت و هماهنگ با دیگر گروه‌ها و بدنه‌های منتسب به شهرداری یا مرتبط با آن، پیش‌بینی کردند. یکی از موضوعات و دغدغه‌های مطرح، این بود که آنان در پی مهار کردن و برآمدن از پس معضلات شهرداری‌های کوچکی بودند که نمی‌توانستند توان و ظرفیت فنی کافی را برای راه‌اندازی ماهرانه خدمات آب و فاضلاب، حفظ کنند یا تداوم ببخشند. از آنجا که دپارتمان مهندسی فنی در حال سپری کردن مرحله دشواری بود (درواقع دچار عدم قطعیت در اقدامات قراردادی شده بود)، و خدمات نیز رو به زوال نهاده بودند، در نتیجه ترتیب دادن شراکتی با بخش خصوصی برای خدمات آب و فاضلاب می‌توانست موجب حل شدن پاره‌ای از مشکلات مشخص و همچنین معضلات راهبردی شود. هدف مشارکت‌جویی بخش خصوصی عبارت بود از خریداری مهارت‌های فنی مورد نیاز برای بهبودبخشی کارایی، و مدیریت و تأمین خدمات آب و فاضلاب برای جمعیت شهر استاترهايم. البته به هر حال، هدف در آن زمان شامل سرمایه‌گذاری ثابت یا پولی نمی‌شد، و تنها دغدغه شوری موجود در دوره پیش از دموکراتیک شدن [کشور افریقای جنوبی] در تأمین یکجا و کلی خدمات برای مناطق و نواحی کم‌درآمد خلاصه می‌شد. درواقع در بافتار و زمینه دگرگونی‌های سیاسی افریقای جنوبی بود که تصمیم‌گیری‌ها تنظیم می‌شدند و به اجرا در می‌آمدند.

در سال ۱۹۹۲ شورا موافقت کرد که حضور و دخالت بخش خصوصی را در پاره‌ای از عملکردهای مختلف مرتبط با شهرداری، دنبال کند. شورا به خاطر بدعت نهادن یا آغاز این فرایند موافقت کرد که به آزمون کردن بازار بپردازد و آن‌گاه در سطح ملی اقدام به تبلیغ نموده و جلوه‌های پرجاذبه برای مدیریت خدمات آب و فاضلاب در شهر بپردازد. در اوایل دهه ۱۹۹۰ سمت و سوی چندانی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی در افریقای جنوبی وجود نداشت؛ و به همین ترتیب هیچ کمک عمده‌ای در سطح بین‌المللی نیز موجود و در دسترس نبود، و فرایند تهیه و تدارک، پیشنهاد مناقصه و ارزیابی، با همان روش‌شناسی مورد استفاده برای ساخت‌وساز امور شهروندی، صورت می‌گرفت.

هوشمندی تجاری / کسب‌وکار بر شورا سلطه افکنده بود؛ اعضای شورا تمایل و توانایی شناسایی کاستی‌های موجود در مهارت‌های شورا را داشتند و با به‌کارگیری (و پرداخت مبلغ دستمزد برای) مشاوران مخصوص به‌منظور برطرف کردن کاستی‌ها و مدیریت تدوین قرارداد، موافق بودند. طرح پیشنهادی برای قرارداد استیجاری را WSSA (خدمات آب و فاضلاب افریقای جنوبی) در پیشنهاد مناقصه خود ارائه کرد. بررسی و کنکاش در مورد انواع قراردادهای جایگزین پی‌گرفته نشد. به هر حال قرارداد مذکور مناسب به نظر نرسید، چرا که هدف‌های اصلی شورا یا انجمن را در حیطه‌های فنی، مدیریتی و بازده و کارایی برآورده می‌ساخت و دربردارنده جزء و مؤلفه سرمایه‌گذاری عمده‌ای هم نبود. (از برخی جنبه‌ها، مصلحت‌آمیز بودن این تصمیم به اثبات رسید: «شورا یا انجمن محلی دوره گذار در استاترهايم» در کسب بودجه‌های بازسازی و توسعه، بسیار موفقیت‌آمیز عمل کرده است). شوری که در اوایل دهه ۱۹۹۰ قدرت را در اختیار داشت، با وجود گرایش به حضور و مداخله بخش خصوصی در فرایند تأمین خدمات، در تن در دادن به تعهدی ۲۰ یا ۳۰ ساله، بس محتاطانه عمل می‌کرد.

در چنان شرایطی، دل‌مشغولی چندانی برای جنبه‌های فنی یا فوت و فن‌های مشاوره همگانی، یا حضور و دخالت علنی سهامداران در تصمیم برای وارد شدن به چیدمان شراکت، مشاهده نمی‌شد. شورا یا انجمن، اختیار لازم برای اداره کردن شهر را دارا بود و دغدغه به‌وجود آوردن رویکردی مشاوره‌ای یا به دست آوردن تصویب صریح برای تصمیم‌گیری در مورد تفویض مدیریت را نداشت. تصمیم‌های گرفته شده در مورد قرارداد در طول تدوین و تنظیم آن مشخصاً پیوند و ارتباطی با برنامه‌های مبتکرانه یا آغازگرانه برای کاهش فقر در نواحی هم‌جوار، که اجتماع‌های محلی فقیرتری در آنها می‌زیستند، نداشتند. البته به هر حال، اداره کارآمد شهر همواره موضوعی محوری به‌شمار می‌آمد، و انجمن یا شورا نقشی تعیین‌کننده را برای بخش خصوصی، به‌منظور رسیدن به این هدف، پیش‌بینی کرد و در نظر گرفت.

ترتیب و چیدمان شراکت شکل‌گرفته در استاترهايم، امروزه قراردادی استیجاری برای ۱۰ سال است. درواقع در آن، قرارداد مسئولیت تدارک دیدن مدیریت، اجرا، حفظ و نگهداری، با بخش خصوصی منعقد شده است. در اینجا، اپراتور خصوصی، برخلاف شکل و قالب مدیریتی قرارداد در شهر مجاور - به نام فورت بوفورت^۲ واقع در دماغه شرقی - می‌بایست سرمایه پولی کار را تدارک ببیند، لیکن سرمایه‌گذاری‌های پولی کماکان تحت مسئولیت اداره یا مقام ذی‌ربط مسئول، باقی می‌مانند. در قرارداد استاترهايم، برخلاف دیگر شهر مجاور آن یعنی کویینز تاون، تهیه و تدارک سرمایه‌گذاری پولی گنجانده نشده است.

گستره قرارداد در استاترهايم شامل مدیریت، اجرا و حفظ و نگهداری سامانه آب و فاضلاب، تعویض و جایگزینی لوله‌کشی‌ها به خاطر فرسودگی معمول ناشی از استفاده، و حفظ و نگهداشت یادداشت‌ها و اسناد است. البته خدمات مشتری را نیز به‌عنوان یکی از گزینه‌های آینده، دربرمی‌گیرد. افزون بر این، WSSA ناگزیر از پاره‌ای امور احیا و بازنده‌سازی در سامانه موجود فعلی است: تعویض مقدار معینی از لوله‌کشی‌ها در هر سال، برداشتن و جایگزین کردن تمام کنتورهایی که بالای هفت سال عمر دارند تا سال پنجم قرارداد، و تعویض هرگونه تجهیزات الکترومکانیکی‌ای که کارکرد صحیح و مناسبی ندارند. بدین ترتیب، حفظ و نگهداری، تعویض و تعمیر مستمر، جزو مسئولیت‌های اپراتورند، در حالی که ارتقا و توسعه آنها در اختیار انجمن یا شورا است.

هشت سال بعد، کنشگران و نقش آنها و روابطشان، با تغییر و تحول‌های عمده‌ای مواجه شده است. سمت و سوی شورا یا انجمن در جهت دستیابی به اهداف اجتماعی است، و تا حدی هم این اهداف با حضور و مداخله بخش خصوصی در خدمات‌رسانی ناسازگاری دارند. چه‌بسا موضوع عمده برای شورا این باشد که قرارداد به آرث مانده برایش در سال ۱۹۹۵ نمی‌تواند هدف‌های تازه‌اش را برآورده سازد. نیاز به سرمایه‌گذاری، بس گسترده‌تر از آنی است که در رژیم پیشین بود. تمایل به واگذار کردن ریسک اضافی برای بخش خصوصی، نیاز به استفاده و استقبال از نقش بالقوه اجتماع‌های محلی در تصمیم‌گیری و اجرای ناشی از تقاضا، و نیاز به ظرفیت‌سازی نهادی و اجتماع محلی، درواقع اجزا یا مقوم‌های حیاتی شراکت خدمات شهری (وابسته به شهرداری)، که به‌منظور برآورده ساختن هدف‌های بازسازی و توسعه طراحی شده‌اند، به‌شمار می‌آید. تجربه استاترهايم در عین حال تصریح‌های صورت گرفته به‌وسیله بانک جهانی را که قرارداد استیجاری^۳ از لحاظ سیاسی دشوار و پرمسئولیت است، و اداره کردن آن نیز دشوار، مشخص می‌سازد.

منبع: پلامر a ۲۰۰۰

1. affermage

4. Fort Beaufort (in the Eastern Cape)

2. methodology

5. Lease / affermage (در متن چنین آمده است.)

3. Stutterheim Transitional Local Council

در خواندن کنتور، صدور صورت حساب و جمع کردن مبالغ را سفت و سخت دنبال می کند لیکن این ارتقا و بهبودبخشی ممکن است با اصلاحات گسترده تر در تعرفه همراه نباشد و می تواند باز هم نظام تعرفه بندی را دچار تحریف کند، چرا که ممکن است یارانه هایی ضمنی بر پایه همین کاستی ها و ناکارایی ها وجود داشته باشد. چه بسا هدف برنامه در این میان برآورده گردد، لیکن این به قیمت دسترسی مداوم خانوارهای فقیر به آب، برای مصارف خانگی و ثمربخش و مولد تمام می شود. بدین ترتیب، اجرا و اعمال قرارداد مدیریتی در موقعیتی که تشریح شد، تأثیرات مغایر و نامساعدی بر اقشار تهی دست بر جای می گذارد.

بنابراین، ضروری است قراردادهای مدیریتی ای به وجود آید که دربرگیرنده بهبود و ارتقای کارایی با اقدامات هدفمند به نفع اقشار فقیر باشد، و همچنین ضروری است تضمین شود که اپراتور ملزم است اینها را از طریق پیش بینی های قرارداد به اجرا درآورد. تعریف استانداردهای برنامه به منظور اطمینان بخشیدن از اینکه کارایی به دست آمده به هزینه اقشار فقیر نیست، مقوله ای اساسی برای قرارداد مدیریتی در هوداری از این اقشار به شمار می آید. این به عنوان مثال می تواند شامل تلاش هایی به منظور اطمینان از این امر باشد که قشر تهی دست، هنگامی که انشعاب ها یا اتصال های غیرقانونی از میان برداشته می شوند، با قیمتی در حد توان و استطاعت خود، به دیگر منابع آب دسترسی دارد، یا اینکه گزینه هایی جز کنتورهای پیش پرداخت، به منظور تسهیل بهبود نرخ های پرداختی، مطرح و پیشنهاد شده است.

قراردادهای استیجاری^۱

□ ویژگی های اصلی

هدف از قراردادهای استیجاری، فراهم ساختن ترتیبی است که با آن، شهرداری (یا خدمات رفاهی) می تواند تأسیسات زیربنایی و تسهیلات را به شرکت خصوصی ای که زان پس به اجرا و حفظ و نگهداری خدمات برای دوره زمانی معینی خواهد پرداخت، اجاره دهد. در این میان، هیچ تغییر یا انتقال مالکیتی از دارایی های موجود در کار نیست و شهرداری مسئول سرمایه گذاری پولی مورد نیاز برای ارتقای دارایی های موجود یا گسترش تأسیسات زیربنایی به نواحی جدید است. بدین ترتیب، اجاره کننده^۲ (مستأجر) تحت هیچ جبر و الزامی برای سرمایه گذاری در تصحیح و اصلاح عمده یا تازه تأسیسات زیربنایی قرار ندارد. تنها الزام و اجاری که بر اجاره کننده مترتب است همانا حفظ و نگهداری داشته های اجاره شده است. این خود شامل اموری چون تعویض و جایگزینی و تعمیراتی پیش بینی شده، استانداردها و نیز گستره ای است که در قرارداد تعیین شده است. البته مسلماً تمیز مخارج اجرایی و حفظ و نگهداری از سرمایه گذاری های پولی امری حیاتی برای تخصیص موفقیت آمیز و تعهد انجام این مسئولیت ها به شمار می آید.

در مقابل یا عوض حق انحصاری برای استفاده از دارایی ها (تأسیسات زیربنایی، تسهیلات، وسایل نقلیه و جز اینها) به منظور خدمات رسانی، اپراتور معمولاً اجاره را به شهرداری پرداخت می کند و با جمع آوری مبالغ پرداختی کاربران برای خدمات تأمین شده، درواقع درآمد ایجاد می کند. حال در صورتی که مبلغ پرداختی کاربران بالاتر از پرداخت های اجاره بها^۳ و دیگر هزینه هایی باشد که در تهیه و تدارک خدمات سر بر می آورند، اپراتور از [قرارداد] اجاره سود خواهد برد. این امر که اپراتور خصوصی پیه ریسک تجاری عدم پرداخت را به تن خود می مالد، غالباً به مثابه عاملی عنوان شده است که [قراردادهای] اجاره را از قراردادهای مدیریتی متمایز می سازد. ارتقا و بهبود خدمات رسانی و جمع آوری مبالغ پرداختی مابه ازای آن می تواند زمان بر باشد. در نتیجه، قراردادهای استیجاری عموماً درازمدت تر هستند، و با مدت زمانی که بین قرارداد مدیریتی و امتیاز بهره برداری جای می گیرد در محدوده ۸ تا ۱۵ سال قرار دارند.

1. Leases and Affermage
2. lessee
3. lease



پیرامند ۷-۸ موضوعات مرتبط با مقوله تأمین خدمات برای اقشار فقیر فهرست مقابله‌ای برای ترتیبات امتیاز بهره‌برداری

- آیا استانداردهای اجرایی به‌منظور خدمات‌رسانی با کیفیت بهتر برای اقشار فقیر طراحی شده است؟ برای اقشار بسیار فقیر چه؟ برای زنان چطور؟
- آیا ترتیبات قرارداد مشتمل بر گسترش خدمات نیز هست؟
- آیا ترتیبات، دربردارندهٔ سازوکارهای خدمات‌رسانی جایگزین نیز هست؟
- آیا سازوکارهای پرداختی در بردارندهٔ جایگزینی برای اقشار فقیر هم هست؟
- آیا ترتیب و آرایه‌بندی در نظر گرفته شده این امکان را در اختیار دارندهٔ امتیاز بهره‌برداری قرار می‌دهد که به واکاوی فناوری‌های جایگزین همچون سامانه‌های اشتراکی بپردازد؟
- آیا چنین ترتیبی موجب تبلیغ و رواج ترتیب و آرایه‌بندی‌های موقت یا بینابینی به‌منظور ارتقای خدمات برای اقشار فقیر در اوایل قرارداد می‌شود یا خیر؟
- آیا رویکردهای مبتنی بر نیروی کار در قرارداد، چه در زمینه اجرا و حفظ و نگهداری و چه در امور ساخت‌وساز جدید، به روشنی تعریف شده است؟
- آیا در ترتیبات و چیدمان، به مسائل و معضلات پرداخت پول برای هزینه‌های اتصال و انشعاب (یا هزینه‌های متناوب و تکراری اضطراری) از طریق خدمات پشتیبانی مالی پرداخته شده است؟
- چه تهیه و تدارکی برای اتخاذ فرایندهای مشارکت‌جویانه دیده شده است؟
- چگونه اقدامات یا فعالیت‌ها و نیز برنامهٔ دارندهٔ امتیاز رسمی^۱، با دیگر اقدامات خدماتی مربوط به شهرداری، هماهنگ و یکدست شده است؟
- چه تهیه و تدارکی در قرارداد، به‌منظور یکدست کردن و مرتبط ساختن اقدامات کالبدی (فیزیکی) با دیگر واکنش‌های کاهش فقر و محرومیت دیده شده است؟
- شهرداری‌ها چه وظایفی را باید برعهده بگیرند تا موجب تسهیل اقدامات در مناطق فقیرنشین شود (همچون حق زمین)؟
- چه تهیه و تدارکی برای ارتقای بهداشت در زمینهٔ اقدامات و فعالیت‌های مرتبط با استفاده از آب و دفع ضایعات جامد صورت گرفته است؟
- چگونه فرایندهای ناشی از تقاضا را می‌توان با فعالیت‌ها و اقدامات، درآمیخت و یکدست‌شان کرد؟ قرارداد چگونه می‌تواند زمان و انعطاف‌پذیری مورد نیاز برای ظرفیت‌سازی اجتماع محلی را فراهم سازد؟
- طراحی درون‌دادها یا ورودی‌های مناطق فقیرنشین، چگونه به نیازهای متفاوت زنان و مردان پاسخ می‌دهد؟
- آیا زنان و دیگر گروه‌ها و اقشار به حاشیه رانده و نادیده گرفته شده، در فرایند گنجانده می‌شوند؟
- تعرفهٔ پیشنهادی چگونه تأثیری بر اقشار فقیر می‌گذارد؟ بر اقشار بسیار فقیر چه؟ بر زنان چه؟
- پیامدها یا تلویحات غیرمستقیم نهفته در ساختار یارانه‌دهی و تعرفه کدام‌اند؟
- چه بهبودبخشی‌هایی از طریق برنامهٔ سرمایه‌گذاری پولی صورت خواهد گرفت؟ آیا اینها به نفع اقشار فقیرند؟ آیا می‌توان اینها را به شکلی تنگاتنگ به سود اقشار فقیر، هدف‌مند ساخت؟
- آیا ترتیب و آرایه‌بندی موجب تصریح یا الزام‌آور کردن سرمایه‌گذاری در مناطق فقیر می‌شود؟ این امر خود چگونه انتخاب می‌شود و اولویت‌بندی می‌گردد؟
- منبع بودجه‌های سرمایه‌گذاری چیست؟ آیا سرمایهٔ کم‌بهره تری در دسترس است؟ آیا این سود و منفعت به تعرفه هم منتقل شده است؟
- چه گزینه‌های خدماتی‌ای در دسترس خانوارهای فقیر قرار دارند؟ آیا ترتیب در نظر گرفته شده گزینه‌هایی را فراروی آنان، برای اتخاذ و اقتباس در راهبردهای معیشتی‌شان گشوده، یا این راه را به روی آنها بر بسته است؟
- اپراتور خصوصی، چه انگیزه یا مشوق‌هایی برای خدمات‌رسانی به اقشار فقیر دارد؟ عوامل بازدارنده در این میان کدام‌اند؟ انگیزه‌های برنامه‌بندی به‌منظور اطمینان از اینکه اقشار فقیر تا آخر کار به حال خودشان رها نخواهند شد، چیستند؟
- چه تهیه و تدارکی برای استخدام مجدد کارگران یا کارکنان مرتبط با شهرداری - یا وابسته به آن - دیده شده است؟
- مشخصه‌ها و شرایط استخدامی آنان در بخش خصوصی چیستند؟
- آیا ماده یا بندی با حق امتیاز انحصاری وجود دارد که محدودکنندهٔ نقش تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات (ISPها) باشد؟ چه تهیه و تدارکی برای آنهاست که در زمان جاری در فراهم‌سازی خدمات حضور و دخالت دارند، دیده شده است؟ برای تأمین‌کنندگان خدمات موجود، در صورتی که دارایی‌های‌شان مصادره شود، چه جبران یا جایگزینی در نظر گرفته شده است؟
- ترتیب و آرایه‌بندی، چگونه این دارایی‌ها را یکدست و هماهنگ و یا بر آنها تکیه خواهد کرد؟ بدین‌منظور به چه وظایف حمایتی‌ای از سوی شهرداری نیاز است (مثلاً همچون رواج و تبلیغ جواز، ثبت و مجوز و مانند آن)؟
- در قراردادها چه تهیه و تدارکی برای بهبود و ارتقای آگاهی از نهادها و سامانه‌های خدماتی دیده شده است؟
- برای ظرفیت‌سازی اجتماع محلی چه تهیه و تدارکی صورت گرفته است؟ چه کسی مسئولیت کار با اجتماع‌های محلی را عهده‌دار خواهد بود؟ برای برقراری تعاملی ماهرانه با اجتماع‌های فقیر محلی، چه تهیه و تدارکی صورت گرفته است؟
- نقش سازمان‌های غیردولتی (NGOها) در کارکردن با اجتماع‌های محلی چیست؟ چگونه با آنها باید قرارداد بست؟ آنان چگونه همچون شریکانی برابر و هم‌رتبه، یا می‌گیرند؟
- منافع کارایی چگونه شکل خواهد گرفت (مثلاً همچون رفع مسئلهٔ نشی‌های آب و اتصال‌ها یا انشعاب‌های غیرقانونی)؟ چه تهیه و تدارکی برای برطرف ساختن پیامدهای تأثیرگذار ناشی از این تغییر و تحول‌ها بر خانوارهای فقیر دیده شده است؟ آیا هدف‌های برنامه، برای ایجاد اطمینان و تضمین اینکه آنها انگیزه‌هایی را برای اپراتور در کاستن از دسترسی اقشار فقیر به خدمات فراهم کنند، تدوین شده‌اند؟
- آیا ارزیابی پیشنهاد مناقصه به نفع آن دسته از اپراتورهایی که فواید فوری و بلافاصل بیشتری را برای اقشار فقیر به همراه می‌آورند (از طریق سطوح تعرفه‌بندی، هدف‌های دربرگیری و شمول، شرکای پیشنهادی و مانند اینها)، برسنجیده شده‌اند؟
- چه تهیه و تدارکی برای انتقال مهارت‌ها و فناوری، صورت گرفته است؟
- تأثیرگذاری مدیریت ریسک بر اقشار فقیر چگونه است؟

منبع: پلامر ۲۰۰۰ a

”affermage“ اصطلاحی است با خاستگاه و ریشه فرانسوی، که اپراتورهای بزرگ فرانسه در زمینه آب رسانی آن را وارد بازار کردند، و شبیه به اجاره یا lease است، که در آن اپراتور متحمل هزینه راه اندازی کسبوکار (یا شبکه خدماتی) می شود و معمولاً هم با داشتن مسئولیت جمع آوری عواید، درواقع مخاطره تجاری را نیز متقبل می شود. البته به هر حال موضوع همیشه هم از این قرار نیست، و شهرداری ها می بایست آگاه باشند که موقعیت های بسیاری وجود دارند که در آنها از اپراتور انتظار می رود سرمایه گذاری را تدارک ببیند، لیکن مسئولیت واسطه گری مشتری به آن داده نمی شود. در عین حال که می توان چنین استدلال کرد که اینها به شکلی تفکیک ناشدنی به یکدیگر مرتبط اند، لیکن شهرداری ها اغلب این را انتخاب می کنند که آنها را از هم جدا سازند، که بسیار هم موجب ضرر و زیان در آرایه بندی می شود. نام قرارداد مهم نیست و آنچه اهمیت دارد، پیامدها و تلویحات این تصمیم گیری است. تجربه رخ نموده در افریقای جنوبی، این است که شهرداری های کوچک از انجام وظیفه مدیریت مشتری روی گردان شده اند، و همین خود تأثیری عمده و جدی بر کارایی اپراتور بر جای نهاده است.

□ نقاط قوت و ضعف

ترتیب و آرایه بندی اجاره، به گونه ای که مشخصاً در بافتارهایی باشد که در آنها هیچ نیازی به دسترسی به مجراهای خصوصی برای سرمایه گذاری پولی به چشم نمی خورد، دربردارنده نقاط قوت متعددی است. از جمله نقاط قوت عمده، این می تواند باشد که قرارداد استیجاری یا اجاره - برخلاف قرارداد مدیریتی- شهرداری را وامی دارد که ساختار تعرفه بازیابی هزینه را به گردن بگیرد. مسئولیت مشترک برای جمع آوری تعرفه و اجرای کارآمد، انگیزه هایی قوی را برای اپراتور در تضمین بهبود عایدی (همچون بهبود کنترل اندازه گیری و صدور صورت حساب، و جمع آوری تعرفه) و به حداقل رسیدن هزینه های اجرایی (مانند کاهش آب هایی که [به خاطر نشت و اتصال ها یا انشعاب های غیرقانونی] در محاسبه منظور نمی شوند و همچنین شناساندن کارایی ها و لیاقت ها)، به وجود می آورد.

البته به هر حال [قرارداد] اجاره هیچ انگیزه یا مشوقی را برای بازنگری نظام تعرفه یا اصلاحات در عملکرد مدیریت امور شهری مرتبط با شهرداری ها فراهم نمی آورد. بانک جهانی نقطه ضعف اصلی قرارداد استیجاری (Lease/affermage) را مسئولیت جداسازی و تقسیمی برمی شمارد که پیش تر بدان اشاره شد - یا به بیان دیگر، مسئولیت های اجرا و همچنین حفظ و نگهداری داده شده در یک سمت یا دسته قرار گرفته است، در حالی که مسئولیت سرمایه گذاری ها با شهرداری است. با این حال، تمیز و تشخیص اینها اغلب دشوار است.^(۸) این امر منجر به ایجاد دشواری هایی در حیطه تصمیم گیری های مربوط به سرمایه گذاری و نیازهای اجرایی می شود، که خود موجب می گردد شهرداری و اجاره کننده، هر یک آن دیگری را برای دشواری های به وجود آمده ملامت کند. توضیحات روشن تر درباره انواع مناقشه هایی که صورت می پذیرند، در پیرامند ۶-۹ تهیه شده است.

از آنجا که شهرداری کماکان مسئول سرمایه گذاری در کارها و امور سرمایه ای^۱ باقی می ماند، محدودیت ها یا قید و بندهای بودجه ریزی می تواند منجر به خراب شدگی و پس رفت کیفیت تأسیسات زیربنایی، جلوگیری از برنامه اجرایی اپراتور، و - احتمالاً هم - خدشه دار کردن توانایی اپراتور در جمع آوری مبالغ پرداختی کاربران شود. برای محافظت در برابر چنین موقعیتی، اپراتور اجاره کننده می تواند به دنبال ضمانت عایدی یا درآمدی حداقلی از سوی شهرداری باشد. در عین حال که چنین ضمانتی موجب کاهش انگیزه ها برای اجرای کارآمد و مؤثر می شود، بر اداره یا مقام مسئول تصویب سرمایه گذاری کافی و خط مشی های تعرفه بندی، فشار وارد می آورد.

1. capital works



پیرامند ۸-۸ امتیاز بهره‌برداری آب قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین

در ماه آوریل سال ۱۹۹۷، حکومت ایالتی قرطبه قرارداد امتیاز بهره‌برداری ۳۰ ساله‌ای را با [بنگاه یا شرکت] آگواس کوردوبه‌زاس به‌منظور تأمین آب و خدمات زهکشی فاضلاب در ۲۴ کیلومترمربع از حوزه تحت اختیار شهرداری قرطبه به امضا رساند. قرارداد مذکور در ماه مه سال ۱۹۹۷ وارد مرحله اجرایی شد. سرمایه‌ای به مبلغ ۳۰ میلیون دلار آمریکا به آگواس کوردوبه‌زاس به‌طور کامل پرداخت شد، متعلق به کنسرسیوم یا ائتلافی از شرکت‌های آرژانتینی و خارجی، که در آن میان شرکت خدمات رفاهی چندملیتی سوئز-لیونز ده زو^۱ (اکنون اوندئو^۲ نام دارد) بزرگ‌ترین ذی‌سهم به‌شمار می‌آید. شرکت سوئز لیونز ده زو در ماه اکتبر سال ۱۹۹۸، سهم سوسیه‌داد کومرسیال دل‌پلاتا^۳ را در آگواس کوردوبه‌زاس خریداری کرد، و از این طریق این توانایی را به شرکت مذکور و همچنین شرکت جنبی یا شعبه آن به نام آگواس دو بارسلونا داد که سهم قانونی نظارتی در شرکت یاد شده را داشته باشند. بدین ترتیب، سوئز لیونز ده زو اپراتور فنی آگواس کوردوبه‌زاس به‌شمار می‌آید.

در قرارداد امتیاز بهره‌برداری تصریح شد که آگواس کوردوبه‌زاس، به اجرا و نیز حفاظت و نگهداری ۲۷۶۶ کیلومتر شبکه لوله‌کشی در [قلمرو] شهرداری خواهد پرداخت و تا پایان امتیاز بهره‌برداری (سال ۲۰۲۶) پوشش آب‌رسانی ۹۷ درصدی حاصل می‌آید. به‌علاوه، این شرکت حق امتیازهایی را به حکومت ایالتی برای پالایش و تصفیه آب (۰/۱۹ دلار آمریکا برای هر مترمکعب) و حمل‌ونقل آب (۰/۷۷ دلار آمریکا برای هر مترمکعب) و همچنین کاهش میانگین تعرفه تا ۸/۲ درصد در شروع امتیاز بهره‌برداری واگذار خواهد کرد. قرارداد مذکور در عین حال مستلزم آن بود که آگواس کوردوبه‌زاس متعهد برنامه سرمایه‌گذاری‌ای به مبلغ ۱۵۰ میلیون دلار آمریکا در دو سال نخست گردد.

لازمه برنامه سرمایه‌گذاری کلی آن بود که به‌منظور رسیدن به هدف میزان پوشش‌دهی که حدود ۵۰۰ میلیون دلار آمریکا برای آن برآورد شده بود، آن هم از سال ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۹، آگواس کوردوبه‌زاس متعهد سرمایه‌گذاری‌هایی به ارزش ۸۴ میلیون دلار شود. بخش عظیمی از این برنامه سرمایه‌گذاری، با وام ۴۰ میلیون دلاری گرفته شده از بانک سرمایه‌گذاری اروپا^۴ (EIB) تأمین مالی شد. این نخستین وام EIB به پروژه بخش خصوصی در آرژانتین، واقع شده در خارج از بونوس آیرس بود. این وام ۱۰ ساله، با احتساب دوره معافیت ۳ ساله، دربردارنده نرخ شناور EIB، تعیین شده در LIBOR^۵ (نرخ عرضه شده بانک بین‌المللی لندن)، به اضافه ۱۵ نقطه پایه بود. این وام ۴۷ درصد برنامه سرمایه‌گذاری پنج‌ساله آگواس کوردوبه‌زاس را در بر می‌گرفت.

برنامه کلی دارنده امتیاز بهره‌برداری تا به امروز، از نظر شهروندان و نیز حکومت ایالتی رضایتبخش قلمداد شده است. از دو سال پیش از ماه مارس سال ۱۹۹۹، شمار ساکنان تحت پوشش شبکه در این فاصله از یک میلیون نفر به ۱,۴۰۰,۰۰۰ نفر افزایش پیدا کرده است. در سال ۱۹۹۹ آگواس کوردوبه‌زاس ۱۴۰ مترمکعب آب توزیع کرده است. تعداد اتصال‌ها یا انشعاب‌ها نیز از ۲۰۸,۵۲۶ در سال ۱۹۹۷ به ۲۲۳,۴۶۲ در سال ۱۹۹۹ افزایش یافته است. تا نیمه سال ۲۰۰۰ پوشش خدماتی آب به ۸۷ درصد رسید، در حالی که برای فاضلاب این رقم فقط حدود ۴۰ درصد بود. افزون بر آن، درآمد ناخالص سالیانه در سال ۱۹۹۹ حدود ۶۵ میلیون دلار آمریکا با سود خالصی تقریباً ۱۱ درصد بیش از سال ۱۹۹۸ بود. دیگر اینکه، آگواس کوردوبه‌زاس از زمان امضاشدن قرارداد در سال ۱۹۹۷، سه نوع منفعت مستقیم برای مصرف‌کنندگان فراهم آورده است، که از این قرارند: ۸ درصد کاهش قیمت در میانگین تعرفه، خاتمه دادن به قطع آب، و بهبود کیفی آب که خود منجر به کاهش شدید فروش آب‌های بطری‌ای شده است. البته سود غیرمستقیم دیگری هم در کار است، که آن هم در قالب پرداخت حق امتیاز ۱۳ میلیونی سالیانه به حکومت ایالتی بوده است.

با وجود این برنامه مطلوب تا به امروز، دو موضوع می‌تواند بالقوه دربردارنده تأثیری منفی در آینده باشد. نخست، تشکیک در مورد خط‌مشی مربوط به قطع آب است. تا به امروز آگواس کوردوبه‌زاس آب مصرف‌کنندگانی را که صورت‌حساب یا پول قبض آب را نپرداخته‌اند، قطع نکرده است. البته، به هر حال در فوریه سال ۲۰۰۰، این شرکت شروع به اقدامات قانونی به‌منظور به‌دست آوردن و احیای بدهی‌ها کرده است که در مجموع به ۲ میلیون دلار آمریکا می‌رسند و به ۲۵۰۰ مصرف‌کننده مربوط می‌شود، که معادل ۱/۱ درصد کل مشتریان و مصرف‌کنندگانی است که از زمان داده شدن امتیاز به این شرکت در سال ۱۹۹۷، از پرداخت قبض آب خود سر باز زده‌اند. البته شواهد چندانی وجود ندارد که این بدهی‌ها ارتباطی به مشکلات توان مالی برای پرداخت، در میان ساکنان کم‌درآمد داشته باشد؛ بلکه اینها درواقع پیامد عملکرد دیرپا و گسترده عدم پرداخت پول به ازای خدمات رفاهی در کل طیف اجتماعی است.

دوم آنکه در مورد توالی و تداوم برنامه سرمایه‌گذاری، تردید و پرسش وجود دارد. طبق شرایط و مفاد قرارداد منعقد شده، آگواس کوردوبه‌زاس می‌بایست تا سال ۲۰۲۶ به میزان پوشش‌دهی ۹۷ درصد دست یابد. مجموع سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای برآورده ساختن این هدف، بین ۴۰۰ میلیون تا ۶۵۰ میلیون دلار آمریکا تخمین زده شده است. قرارداد قرطبه، برخلاف قرارداد امتیاز بهره‌برداری بونوس آیرس، بر هدف‌های پوشش‌دهی پنج سالانه در چارچوب مجموع دوره امتیاز بهره‌برداری کلی تصریح نمی‌کند. به همین دلیل در این میان ریسک موسوم به «پس‌بارگذاری»^۶ به وجود می‌آید، که به موجب آن، دارنده امتیاز دست به تأخیر در سرمایه‌گذاری کلان، تا آخر دوره تعیین‌شده برای امتیاز بهره‌برداری می‌زند. با چنین پیامدی، شهروندان ساکن محله‌های کم‌درآمد احتمالاً ذی‌سهم‌های اصلی‌ای خواهند بود که متحمل زیان‌های ناشی از دیرکردها در برقراری اتصالات شبکه خواهند شد.

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱b

1. Suez-Lyonnaise des Eaux

2. Ondeo

3. Sociedad Comercial del Plata

4. European Investment Bank (EIB)

5. London Inter-Bank Offered Rate (LIBOR). (م). از عمده‌ترین شاخص‌های نرخ بهره بین‌المللی در جهان

6. backloading

امتیازهای ویژه^۱ (فرانشیزها)^۲

□ ویژگی‌ها یا مشخصه‌های اصلی

شهرداری‌ها برطبق قراردادهای فرانشیزی یا دارای امتیاز ویژه، حقی انحصاری را به شرکتی خصوصی برای فراهم ساختن نوع معینی از خدمات، در منطقه یا ناحیه‌ای مشخص اعطا می‌کنند. امتیاز ویژه یا فرانشیز، که اغلب در حیطه ضایعات جامد به کار می‌رود، شبیه به قرارداد اجاره است لیکن به اپراتور به جای اجاره تسهیلات و همچنین تأسیسات زیربنایی، فقط حق تأمین یکی از خدمات داده می‌شود. چنین چیزی غالباً محدود به مناطق (زون‌های) معین است و درواقع نوعی حق انحصاری منطقه‌ای را برای دوره زمانی مشخص و ثابتی تشکیل می‌دهد.

اپراتور در اینجا نیز به مانند اجاره، برای امتیاز ویژه یا فرانشیز، به شهرداری پول می‌پردازد. درآمد لازم برای شکل‌گیری چنین پرداخت‌هایی، با جمع‌آوری مبالغ پرداختی مشتریان در همان منطقه یا زون مشخص و یا از طریق فروش مواد و اجناس برداشته یا جابه‌جا شده از منطقه (همچون ضایعات جامد فراورده‌های جانبی^۳) به‌وجود می‌آید. بنابراین اپراتور درواقع پیه عدم پرداخت را به تن خود می‌مالد. حکومت یا دولت کماکان عهده‌دار مسئولیت کلی و پاسخگویی در برابر عموم، تحت قرارداد موسوم به امتیاز ویژه یا فرانشیز است. شهرداری عهده‌دار مسئولیت تنظیم استانداردهای اجرایی، ایجاد اطمینان از برقراری روند مناقصه‌ای رقابتی، در معرض گذاشتن قراردادها و همچنین تضمین برنامه اجرایی شرکت موردنظر، از طریق نظارت کافی بر استانداردهای اجرایی است.

ترتیب و آرایه‌بندی امتیاز ویژه یا فرانشیز، هر چند که به هر حال وجود و حضور دارد، لیکن برای جمع‌آوری اولیه در کشورهای دارای درآمد متوسط رو به بالا^۴ چندان متداول نیست، چرا که برای اپراتور بس دشوار است که به جمع‌آوری مبالغ مربوط به [دفع] ضایعات جامد بپردازد و هزینه‌های مترتب بر شهرداری را پوشش دهد (در پاره‌ای از موارد متفاوت یا به هر حال دیگرسان، شهرداری‌ها مشتاق تسهیل خدمات جمع‌آوری‌اند که این اختیار را به اپراتور می‌دهد تا با درک و دانستن اینکه آنها نخواهند گذاشت شرکت یا بنگاه‌های دیگری دست به رقابت بزنند، متقبل این جمع‌آوری بشود). امتیازدهی ویژه یا فرانشیز گاهی اوقات روش مَرَجَح در خصوصی‌سازی جمع‌آوری ضایعات جامد در کشورهای کم‌درآمدی که عایدی‌های حکومت‌شان با قید و بندها یا محدودیت‌های زیادی مواجه است، به‌شمار می‌آید.^(۹)

□ نقاط قوت و ضعف

در عین حال که برای متصدیان [دفع] ضایعات جامد، جمع‌آوری کردن مبالغ پرداختی کاربران می‌تواند دشوار باشد، در برخی از کشورها که در آنها اعتماد چندان به حکومت وجود ندارد، به هر حال ممکن است اعتماد بیشتری برای پرداخت مبالغ به بخش خصوصی – تا به شهرداری – وجود داشته باشد، و ساکنان چه‌بسا روش امتیازدهی ویژه یا فرانشیز را برای خدمات جمع‌آوری ترجیح بدهند.^(۱۰) دارندگان امتیاز ویژه^۵ انگیزه کافی برای برآورده ساختن نیازها و خواسته‌های مشتریان‌شان دارند، چرا که در غیر این صورت از پرداخت پول خبری نخواهد بود، و به همین دلیل است که شواهد حاکی از آن‌اند که اپراتورها معمولاً در برابر تقاضا، پاسخگو و مسئول‌اند. به هر حال از آنجا که فرانشیز نوعی انحصار منطقه‌ای به‌شمار می‌آید، خانوارها معمولاً قدرت چانه‌زنی محدودی با دارندگان این امتیاز دارند و البته تأثیر چندان هم بر کیفیت خدمات نخواهند داشت.

1. franchise

۲. فرانشیز در معنای واژگانی، در اصل میزان معافیت شخص بیمه شده از پرداخت هزینه خدمات بیمه است. (م.)

3. by-products

4. middle-high-income

5. franchisees



پیرایند ۹-۸ نمونه‌ای کوچک از امتیاز بهره‌برداری کویینز تاون، آفریقای جنوبی

در کویینز تاون در آفریقای جنوبی (با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر)، نخست ترتیب و آرایه‌بندی شراکت برای خدمات آب‌رسانی و زهکشی بهداشتی فاضلاب در سال ۱۹۹۲، یعنی پیش از انتخابات دموکراتیک در آن کشور، اتخاذ گردید. در آن اوضاع و احوال نژادپرستی یا آپارتی‌ها، الزام و اجبار شورا یا انجمن شهر کویینز تاون محدود بود به انجام وظایف توزیع در شهر «سفید [پوست‌نشین]» و تأمین انبوه یا یکجای آب در شهرک‌ها و مناطق دورافتاده. قرارداد امتیاز بهره‌برداری ۲۵ ساله‌ای که منعقد گردید، با ائتلاف یا کنسرسیومی صورت پذیرفت (که اکنون WSSA نام دارد و ائتلافی است شامل اوندو - لیونز ده‌زو، و شرکت ملی ساختمانی گروه ۵ آفریقای جنوبی). خدمات اپراتور شامل تصفیه و توزیع آب و خدمات زهکشی بهداشتی فاضلاب است، لیکن مشخصاً مدیریت مصرف‌کننده را دربر نمی‌گیرد.

شورای بومی انتقالی^۱ [یا دوره گذار] کویینز تاون، پس از برگزاری انتخابات آن در سال ۱۹۹۵ نه تنها با شهری شکافته شده با خطوط و مرزهای قومی-نژادی، بلکه با جداسازی و تقسیمی عمومی / خصوصی در خدمات مرتبط با آب و فاضلاب نیز رودرو بود. شورایی که در حال آمدن بود، علاقه‌ای به ترتیب و آرایه‌بندی خصوصی‌ای که به ارث برده بود نداشت، لیکن مدت زمان قرارداد، جریمه‌های تعیین و در نظر گرفته شده به خاطر انصراف و قرار و مداری که اپراتور و مقامات ذی‌صلاح اداری بسته بودند، بر تصمیم‌گیری تأثیر گذاشتند و در پی موافقت موقت شش‌ماهه‌ای، به‌دنبال فرایند مشورت و تبادل نظر عمومی، شورا با تجدیدنظر بر قرارداد امتیاز بهره‌برداری به‌منظور گسترش محدوده تحت پوشش و دربرگیری سه منطقه شهری موافقت کرد.

بدین ترتیب، استاندارد جهانی خدمات در سرتاسر شهر اعمال شد و به اجرا درآمد. الزام‌ها و قیود مصرح در قرارداد نیز، چه از لحاظ مفاد و شرایط و چه حیطه و قلمرو آن، تغییر یافتند، به گونه‌ای که مواردی از این دست را شامل می‌شدند:

- اجرا و مدیریت تجهیزات تصفیه حجم انبوه آب و فاضلاب، توزیع آب و زهکشی فاضلاب و جمع‌آوری از ایستگاه‌های پمپاژ یا تلمبه‌خانه‌ها به‌منظور توزیع در هر خانه؛
- شبکه‌بندی آب و فاضلاب، شامل اتصال‌ها و انشعاب‌های لازم، به همراه دستگاه‌های اندازه‌گیری - یا کنتورهای- آب؛
- تعمیر و تعویض داشته‌های موجود سامانه، بر مبنای قاعده‌مند و منظم؛
- تأمین بودجه و ساخت‌وساز تصفیه گسترده فاضلاب؛
- برنامه‌ای تسریعی و شتاب‌دهنده به منظور احیا و باززنده‌سازی و همچنین ارتقای خدمات‌رسانی موجود، به مناطق فاقد خدمات؛ و
- خدمات اضطراری آماده‌باش ۲۴ ساعته، به همراه یک خط ۲۴ ساعته، ویژه شکایت‌ها.

به هر حال، کنتورخوانی، صدور قبض یا صورت‌حساب، و جمع‌آوری مبالغ پرداختی مابه‌ازا جزو مسئولیت‌های شورا یا انجمن باقی ماند. برطبق قانون سال ۱۹۹۲ آفریقای جنوبی، وظیفه صدور قبض و جمع‌آوری مبالغ در زمره الزام‌های مربوط به شهرداری به‌شمار می‌آمد و بدین ترتیب هیچ تهیه و تدارکی هم برای تفویض و واگذاری آن، دیده نشده بود. در عین حال که دیگر این قانون‌گذاری در آن کشور حکمفرما نیست، شورای کویینز تاون انتقال از این وظیفه به دلایل سیاسی و نهادی طفره رفته است (و از پیامدها و تبعات حاشیه‌ای آن از روند خدمات‌رسانی واهمه دارد)، و بدین ترتیب است که مسئولیت مدیریت مشتری حفظ می‌شود. مشتریان صورت‌حساب یا قبضی را دریافت می‌کنند که آب و فاضلاب و همچنین ضایعات جامد را پوشش می‌دهد. البته ناگفته نماند که WSSA، پشتیبانی از رایانه‌ای کردن حساب‌ها را تدارک دیده است.

شورا عهده‌دار مسئولیت تنظیم تعرفه‌هاست، که خود شامل هزینه‌های اجرایی و سرمایه‌ای است، و بر مبنای سالیانه مورد بازنگری قرار می‌گیرد. سطح بازایی هزینه، ناچیز و فقیرانه است. در فاصله سال‌های ۱۹۹۷ تا ۹۹، حدود ۳۴ میلیون راند (معادل ۵ میلیون دلار آمریکا) حاصل آمده و بازایی هزینه برآورده شده فعلی در مناطق کم‌درآمد تقریباً ۵۵ درصد است.

مبلغ ترکیبی^۲ بر مبنای اینها که در ادامه ذکر می‌گردند، به WSSA پرداخت می‌شود:

۱. مبلغ شارژ ثابتی برای پوشش دادن هزینه‌های خدماتی (تقریباً ۶ درصد)؛
۲. مبلغ مرتبط با مقوله اجرا، برسنجیده و تعیین شده در برابر شاخص‌های اجرایی؛
۳. مبلغ شارژ متغیر، بر مبنای آب فروخته‌شده کنتوری به قیمت ۲/۱۳ راند بر کیلولیتر (معادل ۰/۳۰ دلار آمریکا بر کیلولیتر)؛ و
۴. مبلغ شارژ اضافی برای برداشت آب از منبع متفاوت.

نظام جبرانی انگیزه‌های چندی را برای WSSA به‌وجود می‌آورد تا در کاهش میزان آب‌هایی که [با انشعاب‌های غیرقانونی، نشت و نظایر آن] منظور نمی‌شوند، بکوشد (این میزان، پیش‌تر ۴۵ درصد بود، و هم‌اکنون به ۲۱ درصد رسیده است). البته به هر حال به خاطر ترتیبات هزینه‌ای، شهرداری نیز بسیار سود کرده است. هزینه‌های واقعی تقریباً ۲۰ درصد.

انتظار می‌رود که WSSA در طول دوره امتیاز بهره‌برداری، ۳۰ میلیون راند (معادل ۴/۲ میلیون دلار آمریکا) سرمایه‌گذاری کند. تا به امروز سرمایه‌گذاری پولی در مجموع به ۱۰ میلیون R (معادل ۱/۳۲ میلیون دلار آمریکا) رسیده است. سرمایه‌گذاری پولی درواقع برای تعویض و جابه‌جایی سالانه تعداد توافقی‌شده‌ای کنتور آب و شبکه‌های لوله‌کشی آب، و همچنین جابه‌جا کردن یا تعویض معمول و مرسوم تجهیزات الکترومکانیکی است. البته، گسترش امور تصفیه ه‌رزاب^۳، در هنگام شروع قرارداد را نیز دربرمی‌گیرد. ناگفته نماند که تمام دارایی‌ها در مالکیت شهرداری باقی می‌مانند.

چنین می‌نماید که دلایل متعددی می‌توانند بازایی هزینه برای اقشار فقیر را تشریح کنند. به‌واسطه توافق عجیبی که شهرداری وظیفه مدیریت مشتری را برعهده بگیرد و انجام دهد - و این کار را هم تا بدین حد ناکافی به انجام می‌رساند - افزایش کارایی‌ای که اپراتور بدان دست یافته است، به مشتری منتقل نمی‌شود لیکن به‌وسیله شهرداری اندوخته می‌گردد. تعرفه نسبتاً بالا در ایالت مورد بحث، نتیجه و پیامد بازایی هزینه است. شهرداری می‌بایست دستمزد اپراتور را از محل تعرفه‌های پرداختی جمع‌آوری شده از نسبتی حداقلی، یا به عبارتی اقلیتی از شهروندان بپردازد. این خود نوعی چرخه یا دور باطل است. تعرفه‌های بالا و مدیریت ضعیف مشتری منجر به تعرفه‌های بالا و بازایی هر چه کمتر هزینه می‌شود.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰: DBSA اطلاعات فراهم آمده به‌وسیله WSSA

امتیازهای بهره‌برداری^۱

□ ویژگی‌ها یا مشخصه‌های اصلی

در قراردادهای امتیاز بهره‌برداری، شهرداری کل مسئولیت تأمین خدمات در ناحیه‌ای مشخص را به دارنده امتیاز بهره‌برداری در شراکت شکل گرفته تفویض می‌کند، که خود شامل تمام ساخت‌وسازهای مرتبط، اجرا، حفاظت و نگهداری، جمع‌آوری‌ها و همچنین مدیریت اقدامات و فعالیت‌هاست. دارنده امتیاز بهره‌برداری مسئول هرگونه سرمایه‌گذاری پولی مورد نیاز برای ساخت، ارتقا و بهینه‌سازی و یا گسترش سامانه و نیز تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مذکور است. در این میان، بخش عمومی عهده‌دار مسئولیت تأمین بودجه برای سرمایه‌گذاری‌های مالی‌ای است که خودش آن را از اجاره یا قرارداد استیجاری، متمایز و متفاوت تشخیص می‌دهد.

در امتیازهای بهره‌برداری، بخش عمومی بایستی مسئولیت تنظیم و سامان‌دهی قیمت و کمیّت را برعهده بگیرد. این‌گونه تنظیم و سامان‌دهی، مشخصاً در بخش آب نقشی حیاتی و عمده دارد، آن هم با این استدلال که آب دارای ویژگی‌های کیفی کالاهای عمومی است و سامانه‌های تأمین آب لوله‌کشی شده، در واقع انحصارهای طبیعی به‌شمار می‌آیند. دارایی‌های ثابت زیرساخت‌ها یا تأسیسات زیربنایی نیز در طول مدت قرارداد به دارنده امتیاز سپرده می‌شوند لیکن به هر حال جزو مایملک دولت، هستند و باقی می‌مانند. امتیازهای بهره‌برداری معمولاً برای دوره زمانی بیش از ۲۵ سال، داده می‌شوند. این مدت زمان، بستگی به نیازها و ملزومات قرارداد و همچنین زمان مورد نیاز دارنده امتیاز - که از بخش خصوصی است - برای بازیابی هزینه‌هایش به همراه کسب سود، خواهد داشت.

مدیر بخش خصوصی، در طول عمر قرارداد امتیاز بهره‌برداری، مسئولیت تمامی هزینه‌های اجرایی و سرمایه‌ای را، که شامل تأسیسات زیربنایی، انرژی (نیرو یا سوخت)، مواد خام و تعمیر و مرمت‌هاست، برعهده دارد. در عوض، اپراتور خصوصی، پول تعرفه را مستقیماً از کاربران سامانه، جمع‌آوری می‌کند. سطح یا رده این تعرفه معمولاً در خود قرارداد امتیاز بهره‌برداری، که در عین حال دربردارنده تدارکاتی درباره چگونگی احتمال تغییر تعرفه در طول زمان است، مقرر می‌گردد. این نیز ناگفته نماند که تعرفه‌ها می‌توانند تحت قوانین و مقررات ملی، ایالتی و محلی تنظیم شوند (ن.ک. بحث و گفت‌وگو مطرح شده در فصل ۱۰، در این باره).

ساختار بندی تعرفه‌ها و نظام مقرراتی همراه با آن، غالباً پیچیده‌ترین بخش در ترتیب و آرایه‌بندی هر قرارداد امتیاز بهره‌برداری به شمار می‌آید. تعرفه‌ها می‌بایست آن قدری بالا باشند که بگذارند اپراتور، در صورت اجرا و انجام درست کار، سودی هم به دست بیاورد لیکن آن قدر هم نباید بالا باشند که سود اشاره شده بیش از حد باشد، و واکنشی سیاسی را به دنبال آورد. دو رویکردی که کاربردی بس گسترده‌تر از آن‌های دیگر دارند، عبارت‌اند از الگوهای موسوم به قیمت بیشینه^۲ و نرخ بازگشت^۳. تحت رویکرد قیمت بیشینه (که مبنای ساختار مقرراتی بریتانیایی است)، قیمت آب برای چندین سال معین، تنظیم و مشخص می‌شود.^(۱۱) چنانچه اپراتور آب، کارایی‌هایی بالاتر از آنچه که توقع و انتظار می‌رود به دست آورد، و آن هم با هزینه‌هایی کمتر، می‌تواند تا بازنگری دوره‌ای بعدی قیمت‌ها، آنچه را که پس‌انداز کرده است، به مثابه سود به دست آمده، نگاه دارد. تحت رویکرد موسوم به نرخ بازگشت (که در ایالات متحد آمریکا کاربردی گسترده دارد)، سطح سودی مجاز و معقول (در حدی بین ۶ تا ۱۲ درصد) پیشاپیش تعیین می‌شود، و اپراتور اجازه دارد نرخ‌هایی را که در آن سطح از سود، بیش از هزینه‌هایش حاصل می‌آید، مطالبه کند.^(۱۲)

در هر دوی این رویکردها به تنظیم تعرفه، ستیز اصلی بر سر اطلاعات است. آیا مقررکننده یا ناظر دارای اطلاعات کافی به‌منظور داوری آگاهانه در مورد وضعیت عینی و واقعی تأمین مالی‌های دارنده امتیاز بهره‌برداری در طول دوره این امتیاز هست یا نیست؟ آیا

1. concessions
2. price cap
3. rate of return



پیرامند ۱۰-۸ پروژه تصفیه آب موسوم به BOT^۱ ازمیت^۲، ترکیه

پروژه آب ۹۳ میلیون دلاری (دلار آمریکا) و ۱۵ ساله «ساخت - اجرا - انتقال» (BOT) در ازمیت ترکیه، درواقع نخستین پروژه BOT تصفیه آب این کشور و از نخستین پروژه‌های BOT در کل جهان بوده است. حجم بزرگ پروژه و زمان طولانی (۳۶ ماهه) دوره آن مستلزم چندمنبعی بودن تأمین مالی آن بود، تا خطر به نوعی سرشکن شود. کارگزاری‌های اعتباری صادرات (ECAها) در دادوستدها به منظور کمک به پوشش دهی خطرهای سیاسی و تجاری - بازرگانی، شرکت جستند. حکومت شهری - وابسته به شهرداری - مالکیت مساوی در شرکت پروژه داشت.

پروژه مورد بحث، که در اصل در سال ۱۹۶۸ در قالب قرارداد «آماده کار» طراحی - ساخت با بودجه عمومی اندیشیده شده بود، موانع متعددی را پیش روی خود داشت، که فقدان تأمین مالی همگانی موجود و در دسترس، از آن جمله به شمار می‌آمد. بزرگ‌ترین مانع و رادع در سرمایه‌گذاری خصوصی برای پروژه، عبارت بود از فقدان قانونی که براساس آن بتوان حق ایجاد چنین پروژه‌های BOT را به اپراتور خصوصی داد. این مشکل نیز سرانجام در سال ۱۹۹۵، هنگامی که خزانه‌داری ترکیه نوعی ساختار تأمین مالی الگو را برای تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خصوصی در پروژه‌های زیربنایی، به‌وجود آورد. قرارداد طراحی - ساخت اصلی به شرکتی بریتانیایی داده شد که متعاقباً در سال ۱۹۸۹، تیمز واتر^۳ آن را به دست آورد. در سال ۱۹۹۰ نیز چیس بانک^۴ به عنوان مشاور مالی حکومت منصوب شد. مالکیت تیمز واتر بر پروژه مذکور در ماه اوت ۱۹۹۵، هنگامی که توافق‌نامه‌ای اجرایی را با حکومت ترکیه برای قرارداد اجرایی ۱۵ ساله به‌منظور تأمین مصارف خانگی و صنعتی آب شهر ازمیت به امضا رساند، درواقع به نوعی تدوین‌بندی شد.

اجزا و مؤلفه‌های اولیه پروژه مذکور اینها بودند:

- تکمیل سد یوواچیک^۵ (آغاز شده در سال ۱۹۸۷)؛
- ساخت کارخانه یا تجهیزات تصفیه آب با ظرفیت ۴۸۰ هزار مترمکعب در روز، به همراه دو تلمبه‌خانه یا ایستگاه پمپاژ و خط لوله‌ای ۱۴۲ کیلومتری برای آب به‌منظور تأمین آب آشامیدنی برای مشتریان مصارف خانگی شهر و آب خام تصفیه نشده برای منطقه صنعتی شهر در بخش شرقی آن؛
- کارگذاری سامانه توزیع آب در ازمیت؛
- ساخت‌وساز بیش از ۱۰۰ کیلومتر خط اصلی یا شاه‌لوله^۶ بین ازمیت و استانبول برای تأمین ۳۷ میلیون گالن در روز برای مقام یا اداره مسئول آب استانبول، موسوم به ایسکی^۷.

توافق‌نامه اجرایی و همچنین توافق‌نامه فروش آب به نوعی بر روابط میان شرکت مسئول پروژه و شهرداری ازمیت حکمفرما بود، چرا که قیمت فروش و شرایط پرداخت را مقرر می‌کرد. برطبق توافق مذکور، پیمانکار آب را بر مبنای توافق «پذیرش - یا - پرداخت»^۸ به شهرداری تحویل دهد، که مطابق آن، شهر ازمیت مجبور بود پول دست‌کم ۳۰۰ هزار مترمکعب در روز (خواه اصولاً آب را بپذیرد و بگیرد، خواه نه) و دست‌بالا ۴۸۰ هزار مترمکعب در روز را بپردازد. بدین طریق، توافق‌نامه درواقع قیمت سالیانه‌ای را تنظیم کرد که پوشش هزینه‌هایی چون خدمات بدهی، اجرا و حفظ و نگهداری، مالیات‌ها و مختصری هم برگشت برای سرمایه‌گذاران را تضمین می‌کرد. بازپرداخت‌ها به شرکت مسئول پروژه با پول دلار آمریکا بود و بدین ترتیب خطر پول در گردش را متعادل و ملایم می‌ساخت، در حالی که خود ترکیه ضامن یا متعهد رسمی الزام و اجبارهای موجود در پرداخت در شهر بود.

به‌منظور کاستن خطر ساخت‌وساز، لازم بود که شرکت مسئول پروژه این تضمین و اطمینان را به‌وجود آورد که قرارداد ساخت‌وساز کاملاً آماده است و پول آن یکجا پرداخت می‌شود، با قیمت ثابت و بدون افزایش، و اینکه الزام و مسئولیت پیمانکار ساخت‌وساز، مشترک و در عین حال متعدد بود. تیمز واتر الزام و اجبارهای نامحدودی برای ضمانت ساخت زمانی داشت و بدین ترتیب با جریمه‌های جدی برای برآورده نکردن جدول زمان‌بندی ساخت‌وساز مواجه شد. تعهداتی که شهرداری متقبل‌شان بود، شامل حق تقدّم‌ها، تهیه و تدارک کارها و خدمات، و ترتیب دادن وام‌های فرعی و جانبی برای تأمین بودجه رخدادهای موقعیت‌ها یا وضع اضطراری^۹ (فورس‌ماژور)، قصورهای مرتبط با شهرداری و نیز افزایش هزینه‌های پروژه به مثابه نتیجه دگرگونی‌های رخ داده در حیطه کاری یا الزام‌های قانونی است. به منظور تضمین تعهدهای ائتلاف یا کنسرسیوم در قبال پروژه، ذی‌سهم‌ها نمی‌توانستند سهام خود را بدون تأیید و تصویب شهرداری در معرض فروش بگذارند.

قطع توافقی یا خاتمه آن، چیزی بود که عدم پرداخت شهرداری، اوضاع اضطراری و یا هرگونه قصور شرکت یا کمپانی، می‌توانست ماشه‌اش را بچکاند و آن را فعال سازد. در هر مورد و نمونه، لازم می‌نمود که شهرداری اقدام به خریداری سهم ذی‌سهم‌ها کند و تمام اجبارها و الزام‌ها را به گردن قرض‌دهندگان اصلی و عمده بیندازد. قیمت خرید سهم برای اعاده بازگشت ارزش افزوده (از اسکرو یا سند تضمینی^{۱۰}، یا اوراق قرضه^{۱۱}، یا حسابی که شهرداری در آن عواید و درآمدهای ماهیانه را می‌ریخت)، ذخیره‌ها یا پس‌اندازهای قانونی سود سهام^{۱۲}، و ارزش اسمی^{۱۳} پرداخت برابر منهای هرگونه بدهی یا دین ذی‌سهم‌ها (همچون طلب‌های برآورده نشده، خسارت‌ها و زیان‌های مستقیم و کسری در سرمایه کاری یا در حال کار) در این میان منظور می‌شدند. بدین ترتیب درواقع ساختار توافق به گونه‌ای است که خطرهای اجرایی و ساخت‌وساز را به دسته‌ها و گروه‌هایی اختصاص می‌دهد که در بهترین وضعیت برای کاهش و تخفیف خطرهای مذکور قرار دارند.

مشارکت برابر شهرداری نه فقط نمونه روشنی از تعهد شهر را به دست می‌داد و مشخص می‌ساخت، بلکه در عین حال موقعیت سهیم شدن در عواید مالی پروژه را نیز فراهم می‌آورد.

منبع: هارمه‌یر و مودی، ۱۹۹۷

1. build-operate-transfer
4. Thames Water
7. trunk line
10. force majeure
13. dividend

2. Izmit
5. Chase Bank
8. Iski
9. escrow
14. nominal value

3. Export credit agencies
6. Yuvacik
9. take-or-pay
12. bond

اپراتور خصوصی استانداردهای اجرایی را اعمال می‌کند، و آیا خدمات‌رسانی به مشتریان تهی‌دست به خوبی صورت می‌گیرد؟ جریان اطلاعات مدیریتی بین دارنده امتیاز بهره‌برداری، کاربران و همچنین ناظران و مقررکنندگان یکی از عمده‌ترین چالش‌هایی است که ترتیبات و آرایه‌بندی‌های امتیاز بهره‌برداری با آن رو در روی‌اند.

تأمین مالی برای سرمایه‌گذاری‌های امتیاز بهره‌برداری، نوعاً و معمولاً دربردارنده آمیزه‌ای از پول شرکای خصوصی و بانک‌های تجاری-بازرگانی بین‌المللی است (ن.ک. پیرابند ۷-۱۱ که به توصیف ترتیبات تأمین مالی برای امتیاز بهره‌برداری منعقد شده در بونوس آیرس می‌پردازد). تغییر خط‌مشی، از پرداخت‌هایی که دولت ضمانت‌شان را کرده است، به عواید پیش‌بینی شده از کاربران موجب افزایش خطر تجاری برای شریکی که از بخش خصوصی است می‌شود. این امر به‌ویژه در ریسک‌های پول در گردش مصداق می‌یابد، چرا که عواید به دست آمده، به پول در گردش محلی‌اند، در حالی که پرداخت‌های بدهی برای سرمایه‌گذاری‌های پولی معمولاً ضروری است که در پول‌های رایج خارجی ایجاد شود.

در اینجا نیز به مانند کاربست الگوی استیجاری (lease/affermage)، شهرداری‌ها می‌توانند انواع مختلفی از عناصر پایه امتیاز بهره‌برداری را برای اپراتورها، اختیار کنند و آنها هم بپذیرند. به طور مشخص، شهرداری چه‌بسا بخواهد کسب‌وکاری را تفویض کند، لیکن تمایلی هم به تفویض بلافصل تعامل با مشتری نداشته باشد، و این خود منجر به ترتیبات مرحله‌بندی شده‌ای گردد که در آن، وظیفه جمع‌آوری عواید را ادامه دهد. شهرداری‌ها می‌بایست پیامدهای [ناشی از این شاخه‌بندی و چنددستگی] این تصمیم‌ها را به‌ویژه از لحاظ ساختار متفاوت انگیزه و کارایی کلی و همه‌جانبه‌ای که اپراتور می‌تواند بدان دست یابد، درک کنند.

□ نقاط قوت و ضعف

از جمله نقاط قوت امتیازهای بهره‌برداری همانا در توانایی آنها برای آوردن پول بخش خصوصی در ساخت سامانه‌های خدماتی جدید یا نوسازی جدی سامانه‌های موجود نهفته است. درآمیختن مسئولیت سرمایه‌گذاری و اجراء انگیزه‌های محکمی را به دارنده امتیاز بهره‌برداری، برای تصمیم‌گیری‌های کارآمد در سرمایه‌گذاری و همچنین ایجاد راه‌حل‌های فنی نوآورانه می‌دهد، چرا که هرگونه منفعت یا دستاوردی در کارایی، معمولاً موجب افزایش سود خواهد شد. در برخی از کشورها، امتیازهای بهره‌برداری نقش موفقی در بهبود و ارتقای خدمات آب و کاهش مبالغ دریافتی برای آب ایفا می‌کند. عملیات اجرایی امتیاز بهره‌برداری در قیاس با خدمات رفاهی‌ای که اجرای‌شان را دولت بر عهده دارد، کمتر مستعد و پذیرای مداخله‌های سیاسی‌اند، چرا که خدمات مذکور بدون توجه به هر گونه تغییر حکومت‌ها، کماکان در اختیار همان اپراتور باقی می‌مانند.

از جمله نقاط ضعف آنها، این است که امتیازهای بزرگ‌مقیاس بهره‌برداری می‌توانند از لحاظ سیاسی مناقشه‌برانگیز باشند و سازمان‌دهی‌شان نیز دشوار یا گران‌قیمت. امتیازهای بهره‌برداری به طور مشخص غالباً در تقبل برنامه‌ریزی مشترک و گفتمان کافی با دسته‌ها و گروه‌های تأثیرپذیر (همچون کاربران و کارکنان) پیش از وارد شدن به تعهدات قراردادی درازمدت، دچار شکست و ناکامی می‌شوند. با آنکه در قراردادهای امتیاز بهره‌برداری، مواردی چون هدف‌های برنامه اجرایی، سازوکارهای مطابقت قیمت و استانداردهای خدمات مشخص می‌شوند، لیکن سرپرستی و نظارت دولت بر برنامه اجرایی دارنده امتیاز بهره‌برداری، از لحاظ استانداردهای یاد شده، امری حیاتی است. این امر غالباً مستلزم آن است که حکومت‌ها، توان و ظرفیت نظارتی یا مقرراتی‌شان را عمیقاً گسترش دهند.

افزون بر اینها، تنظیم چارچوب‌های قراردادی و مناقصه‌ای ثابت برای امتیازهای بهره‌برداری‌ای که بناست ۲۵ سال یا بیشتر به درازا بکشند، دشوار است. با آن میزان قطعیت به کار رفته در مشخصات مناقصه سنتی بخش عمومی، هیچ کس پیشاپیش نمی‌تواند کارآمدترین و کاراترین روش‌ها را برای تهیه و تدارک خدمات مطلوب در دوره زمانی موردنظر، پیش‌بینی کند.^(۱۳) روش‌های متعددی برای درآمیختن پیش‌بینی‌پذیری و انعطاف‌پذیری، مورد آزمون و واکاوی قرار گرفته است، که از آن جمله‌اند مطرح ساختن و عرضه کردن کل

مبلغ سرمایه‌گذاری به پیشنهاددهندگان مناقصه، که می‌خواهند بر پایه مبلغ خدماتی معینی این کار را بکنند - البته بدون مشخص ساختن اینکه چگونه کل سرمایه‌گذاری تخصیص خواهد یافت - یا ارائه شرایط قرارداد که چارچوب لازم را برای پذیرش بازیینی‌ها و اصلاحات برای برنامه‌های سرمایه‌گذاری پولی و تعرفه‌ها در فواصل زمانی معین در سرتاسر دوره قرارداد تعیین می‌کند.

برخی نیز چنین استدلال می‌کنند که مزایای رقابت‌های آزاد، در بازار امتیاز بهره‌برداری محدود است، چرا که فقط تعداد اندکی از شرکت‌ها یا کمپانی‌های بزرگ بین‌المللی معمولاً توان برآورده ساختن معیار پیش‌شرط برای مناقصه یا تعیین قیمت برای راه‌اندازی امتیاز بهره‌برداری را دارند. افزون بر آن، امتیازهای بهره‌برداری اساساً نوعی انحصار را به وجود می‌آورند، که زان‌پس در برابر بیشتر شکل‌ها یا قالب‌های رقابتی در خلال مذاکرات مجدد قرارداد، از دارنده امتیاز محافظت می‌کنند. مقایسه برنامه اجرایی دارنده امتیاز بهره‌برداری با تأمین‌کنندگان خدمات در دیگر مناطق و مکان‌ها، از طریق جمع‌آوری اطلاعات و جلب کردن توجه همگانی به آنها (ن.ک. بحث و گفتمان فصل ۷) از جمله راه‌های پرداختن بدین موضوعات است.

قراردادهای ساخت - اجرا - انتقال (BOT)^۱

□ ویژگی‌ها و مشخصه‌های اصلی

قراردادهای مرسوم به «ساخت - اجرا - انتقال» یا BOT (و دیگر انواع و نسخه‌های متنوع آن، همچون DBOT^۲ و BOTT^۳) عموماً به منظور آوردن یا جلب کردن سرمایه بخش خصوصی در ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات جدید تصفیه و پردازش [آب و جز آن] طراحی شده‌اند. معمولاً بر طبق قراردادهای BOT، سرمایه‌های شرکت خصوصی ذی‌ربط، صرف ساخت و اجرای اسباب‌آلات و تجهیزات یا شبکه‌های جدید برای دوره زمانی معین برحسب استانداردهای اجرایی تنظیم و مقرر شده دولت، می‌گردد. معمولاً دوره‌های اجرا و انجام کار، آن قدری به درازا می‌کشند که بگذارند شرکت (کمپانی) خصوصی، هزینه‌های ساخت‌وساز را جبران کند و سودی نیز در این میان به دست آورد - و این دوره‌ها معمولاً ۱۰ تا ۲۰ سال طول می‌کشند. در چنین شرایطی، دولت کماکان عهده‌دار مالکیت تجهیزات و تأسیسات زیربنایی باقی می‌ماند و درواقع به نوعی هم مشتری خدمات است و هم مقرر کننده و سامان‌دهنده آن.

تحت قراردادهای BOT، بخش خصوصی سرمایه لازم برای ساخت تسهیلات و امکانات جدید را فراهم می‌آورد. دولت نیز در عوض، موافقت می‌کند که دست‌کم، میزانی حداقلی از تولید را در طول زمان، بدون در نظر گرفتن نیاز یا تقاضای مصرف‌کننده نهایی آن، خریداری کند. اینکه در چنین حالتی حکومت متحمل ریسک‌های تجاری می‌شود، همان چیزی است که BOT را از امتیاز بهره‌برداری، متمایز می‌سازد. هدف در اینجا همانا کمک به ایجاد این اطمینان است که اپراتور بخش خصوصی بتواند هزینه‌هایش را در طول دوره قرارداد، بازستاند و اعاده کند. این امر مستلزم آن است که حکومت، به تخمین و برآورد نسبتاً دقیق میزان نیاز و تقاضا، در زمانی که قرارداد تنظیم می‌شود، بپردازد. در غیر این صورت، می‌بایست پول خدماتی را که مورد استفاده قرار نگرفته‌اند نیز بپردازد، ولو آنکه تقاضا کمتر از میزان مورد انتظار باشد. مقیاس و مدت لازم یا چارچوب زمانی BOT، مستلزم ایجاد مجموعه‌های تأمین مالی پیشرفته و گاه بس پیچیده‌ای است. اغلب و به کرات پیش می‌آید که همین‌ها موجب دخیل ساختن تزریق‌های مستقیم پول از سوی دست‌اندرکاران و مسئولان خصوصی پروژه (بین ۱۰ تا ۳۰ درصد)، توأم با پول هیئت‌ها یا گروه‌های موسوم به دست‌سوم^۴ که معمولاً بانک‌های

1. Build-Operate-Transfer
 2. Design-Build-Operate-Transfer
 3. Build-Operate-Trade-Transfer (South Africa)
 4. third parties

تجاری- بازرگانی بین‌المللی اند، می‌شوند. امکان استفاده از وام‌ها یا اوراق قرضه ویژه به‌منظور بهره‌گیری از بازارهای سرمایه بین‌المللی نیز گرایشی است فزاینده و جذاب.

معمولاً BOT برای امکانات و تسهیلات تازه‌ای که مستلزم و نیازمند تأمین مالی جدی‌اند، کارگر و مؤثر می‌افتد. حکومت‌ها عموماً قراردادهای BOT را برای ساخت‌وساز امکانات و تسهیلات زیربنایی مشخصی چون ذخیره‌گاه‌های تأمین انبوه آب و تجهیزات و ابزارگان یا اسباب‌آلات تصفیه آب آشامیدنی یا پردازش و تصفیه هرزاب، برپا می‌دارند (به‌عنوان مثال، ن.ک. پروژه تصفیه آب در شهر از میت ترکیه، که در پیرامند ۸-۱۰ شرح داده شد). در عین حال که قراردادهای موسوم به BOT فقط برای ساخت و اجرای یکی از تجهیزات یا امکانات - و نه کل سامانه‌های تأمین خدمات- به کار برده می‌شوند، انواع مختلف یا نسخه بدل‌های قراردادهای نوع BOT فراوان‌اند؛ و از آن میان، قرارداد BOTT در افریقای جنوبی (که دربردارنده ساخت، اجرا، آموزش و انتقال است)، وسیله و ابزار اصلی‌ای است که حکومت افریقای جنوبی به‌منظور ارتقا و بهبود سریع خدمات آب و فاضلاب در مناطق فاقد خدمات و همچنین مناطق و نواحی پیراشهری این کشور، برگزید و در پیش گرفت. یکی از اپراتورها (وابسته به نورثامبرین - لیونز^۱)، تأکید می‌کند که ترتیبات و آرایه‌بندی‌های ایجاد شده ائتلاف برای پروژه‌ها (که خدمات‌رسانی برای ۲/۲ میلیون نفر را انجام می‌دهد)، راهبرد ورودی نویدبخشی برای لیونز - اونده‌ئوست، که در هر حالتی جز این، می‌توانست محیطی پرخطر برای سرمایه‌گذاری باشد.

□ نقاط قوت و ضعف

نقاط قوت قراردادهای BOT، شامل توانایی آنها برای آوردن پول و سرمایه بخش خصوصی به حیطه ساخت تسهیلات و امکانات جدید یا نوسازی جدی و اصولی امکانات و تسهیلات موجود است. توافق‌های BOT در عین حال موجب کاهش مخاطره‌های معاملاتی و اعتباری برای سرمایه‌گذاران خصوصی می‌شود، چرا که در این میان تنها مشتری همانا حکومت است، و همین امر خود باعث کم شدن ریسک‌های ناشی از ناکافی بودن تقاضا و توانایی پرداخت، می‌شود. سرمایه‌گذاران خصوصی، در جاهایی که حکومت تمایلی برای تأمین و فراهم‌سازی تضمین و اطمینان کافی برای بازگرداندن شدن سرمایه بخش خصوصی ندارد، از ورود به ترتیب و آرایه‌بندی‌های BOT پرهیز می‌کنند. تا آنجا که الگوی BOT برای ساخت تجهیزات جدید نیرو در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مورد استفاده قرار گرفته است، اپراتورها و همچنین شرکای تأمین مالی بالقوه، درصد یا میزان فراگیری^۲شان در تنظیم ساختار چنین معاملاتی در بخش‌های آب و فاضلاب و ضایعات، بس اندک بوده است.

از جمله نقاط ضعف قراردادهای معمول BOT، این است که هر یک از آنها عموماً فقط یک نوع از امکانات یا تعدادی از امکانات مشخص را دربرمی‌گیرد، و بدین ترتیب توانایی شراکتی برای کمک به بهینه‌سازی منابع یا کارایی‌های کل سامانه (با وجود نسخه‌های متنوعی که پیش‌تر شرح داده شدند)، محدود و مقید می‌شود. البته به هر حال BOT می‌تواند عرصه‌ای را برای افزایش توان و ظرفیت بومی در اجرای امکانات زیربنایی، با عرضه و معرفی کارکنان محلی در فعالیت‌ها و اقدامات بین‌المللی، فراهم آورد. دیگر اینکه قراردادهای BOT انگیزه‌هایی رقابتی را هم برای کارایی هر چه بیشتر به وجود می‌آورند، چرا که شرکت‌ها یا کمپانی‌های خصوصی می‌بایست در حیطه‌های فنی و مالی به رقابت با یکدیگر بپردازند، تا برنده قراردادها شوند. البته به هر حال، طول مدت و پیچیدگی قراردادهای BOT، طراحی قراردادهای مذکور را دشوار می‌سازد، و این چیزی است که سرانجام می‌تواند جنبه‌های مثبت رقابت اولیه را خدشه‌دار سازد. به عنوان مثال، بسیاری از قراردادهای BOT می‌بایست مورد مذاکره مجدد قرار گیرند تا اوضاع و احوال تغییر یافته را به هنگام انجام و تداوم کار، منعکس سازند. آن‌گاه این مذاکرات، در غیاب رقابت، اساساً هدایت و همراهی می‌شوند.

1. Northumbrian-Lyonnaise
2. learning curve

تمیز میان متصدیان (اپراتورها) و سرمایه‌گذاران

در هر نوع قراردادی که برای ارائه سرمایه‌گذاری کلان خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرد (از امتیاز بهره‌برداری گرفته تا BOT، همکاری مشترک و جز اینها)، ضروری است تشخیص داده شود که مهارت‌های فنی و مدیریتی مورد نیاز برای تأمین خدمات شهری، لزوماً در همان بنگاه (شرکت) یا بنگاه‌ها و شرکت‌هایی که حجم عمده پول سرمایه‌گذاری‌ها را تأمین می‌کنند یافت نشود و موجود نباشد، هر چند که بسیاری از حکومت‌ها به دنبال مجموعه‌ای واحد و قالب‌بندی شده از اینها هستند. به عنوان مثال، حتی عظیم‌ترین شرکت‌های بین‌المللی آب نیز (همچون اوندئو، ویوندی^۱ یا تیمز واتر) می‌بایست به منظور تأمین بودجه در الزامات سرمایه‌گذاری پولی‌شان در قراردادهای BOT و یا امتیاز بهره‌برداری، به سراغ بانک‌های تجاری - بازرگانی و دیگر نهادهای مالی بروند.

این شکاف یا گسیختگی میان مهارت‌های اجرایی و مالی، دربردارنده دو مفهوم ضمنی یا تلویحی است. نخست آنکه کماکان گروه یا دسته دیگری را، که باید آزمودشان، به ترتیبات شراکت معرفی می‌کند. در حالی که شراکت‌های خدمات شهری معمولاً در وهله نخست با اپراتوری از بخش خصوصی به مذاکره نهاده می‌شود، قرض‌دهندگان و دیگر سرمایه‌گذاران غالباً به دگرگونی‌هایی در ترتیبات برای هم‌ارز کردن^۲ و تبدیل پول‌های‌شان نیاز دارند. دوم آنکه، چنانچه شهرداری خودش توان و ظرفیت دسته‌بندی مهارت‌های اجرایی و مالی را داشته باشد، چه بسا بتواند از طریق جداسازی دو وظیفه یا عملکرد مورد نظر، شراکت مقرون به صرفه‌تری را ترتیب دهد - مثلاً با شکل‌گیری زوجی متشکل از یک یا چند اپراتور محلی (از جمله شامل گروه‌های اجتماع محلی)، با ترکیبی از منابع بومی و بین‌المللی پولی برای سرمایه‌گذاری (از جمله منابع همگانی و غیرانتفاعی^۳).

هزینه‌های معاملاتی

هزینه تهیه و تدارک پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی در زمینه آب و فاضلاب، هزینه‌ای است جدی و عمده، به‌ویژه که مستلزم و دربردارنده تأمین‌کنندگی مالی یا تهیه‌کنندگان خدماتی بین‌المللی نیز باشد. این گونه است که شناسایی و تشخیص (تا حد ممکن) و مدیریت هر چه کارآمدتر هزینه‌های موسوم به معاملاتی - یا به عبارتی، هزینه‌هایی که با برنامه‌ریزی و آماده‌سازی و تدارک پروژه، تا پایان امور مالی و پیمانی به بار می‌آید - امری ضروری است.^(۱۴)

از منظر شهرداری، مشاوران حرفه‌ای و همچنین زمانی که مقامات ذی‌صلاح خود شهرداری صرف می‌کنند، هزینه‌بر هستند. در امتیازهای بهره‌برداری معمول، خود هزینه‌های مشاوره به تنهایی گاه به یک میلیون دلار امریکا نیز می‌رسند، و بسیاری از اوقات به این رقم رسیده و از آن فراتر رفته‌اند. انواع خدمات مشاوره‌ای مورد نیاز در هر قرارداد فراوان‌اند و در آن دسته از اموری که پیشگامانه‌اند و عظیم‌تر، چه بسا بیش از حد هم باشند. از جمله هزینه‌های عمده‌ای که به بار می‌آیند، اینها هستند:

- مطالعات امکان‌پذیری (گزینه‌ها و الگوهای تأمین مالی، سطوح و رده‌های مناسب خدمات و گزینه‌های خدماتی و پیشینه‌های مربوط به مصرف‌کنندگان)؛
- به کار گماردن مشاوران قانونی (بسیاری از موضوعات پیچیده، تنها می‌توانند با حضور مشاوران قانونی متبحر و متخصص حل و فصل شوند)؛

1. Vivendi
2. exchange
3. not-for-profit

- امور مشاوره‌ای به منظور همراهی با کارهای تدارکاتی و بستن قرارداد، و پشتیبانی از شهرداری در برقراری پیوند و همکاری آن با بخش خصوصی و دیگر ذی‌سهم‌ها.

در پیرامند ۲۲-۶ حیطه و قلمرو خدمات مشاوره‌ای به کار رفته برای قرارداد مدیریتی ژوهانسبورگ، شرح داده شده است. به عنوان مثال، قرارداد مذکور شامل به‌کارگیری ۱۶ بنگاه یا شرکت مشاوره جداگانه برای فراهم‌سازی امور قانونی، مالی، مهندسی فنی، ارتباطات و منابع انسانی و همچنین کارشناسی فناوری اطلاعات یا IT^۱ بوده است. بخشی از هزینه معاملات را می‌توان از طریق دستمزد نتیجه^۲ مطلوب^۳، قابل پرداخت به‌وسیله مناقصه‌گر موفق به خاتمه قرارداد، اعاده کرد؛ و در برخی از موارد نیز شهرداری‌ها شرایط گرفتن کمک و همکاری از سوی کارگزاران خارجی را فراهم می‌آورند.

از منظر پیشنهاددهنده قیمت مناقصه، هزینه ترتیب دادن مناقصه برای امتیاز بهره‌برداری و یا اجاره - در قرارداد استیجاری - نیز مبلغ مشابهی خواهد بود. حتی مناقصه برای قراردادهای مدیریتی، نظیر همانی که در ژوهانسبورگ مورد استفاده قرار گرفت، می‌تواند سر به ۴۰۰ هزار دلار آمریکا نیز بزند، با برخی از پیشنهاددهندگانی که رقم‌های بسیار بالاتری نیز خرج می‌کنند. با چنین داوبندی‌ها یا مبالغ سنگینی، ضروری است که روند تهیه و تدارک امور، با رعایت بالاترین استانداردهای بین‌المللی صورت پذیرد.^(۱۵)

شهرداری‌ها می‌توانند بکوشند تا این هزینه‌ها را با استفاده از آنچه در ادامه می‌آید، مهار کنند:

- کاستن از دیوان‌سالاری^۳ یا بوروکراسی در روند موردنظر، از طریق آسان‌سازی تصمیم‌گیری و دادن اختیار به مذاکره‌کنندگان، با مسئولیت‌های روشن و آشکار؛
- دسته‌بندی فعالیت‌ها و اقدامات به صورت مجموعه، به گونه‌ای که هزینه‌ها تسهیمی و مشترک باشند؛
- آسان‌سازی مشخصات، با بیان بازده‌های مورد انتظار (استانداردهای کیفی و اجرایی)؛
- ایجاد این اطمینان که دعوت و فراخوان‌ها برای پیشنهاد (مناقصه و جز آن) نیازمند اطلاعات (تفصیلی یا غیراساسی) افزوده چندان زیادی نیست. (این کار را می‌توان با اطمینان دادن و تضمین اینکه الزامات اطلاعاتی، پیشاپیش کاملاً اندیشیده شده‌اند، و فراهم ساختن چارچوبی که امکان مقایسه اطلاعات دریافتی از مناقصه‌گرهای متفاوت را آسان کند، انجام داد)؛
- آگاه ساختن کارکنان مرتبط یا وابسته به شهرداری، از مقوله مدیریت هزینه؛
- تسریع و تسهیل دسترسی تأمین‌کنندگان جدید، به محوطه و کارکنان؛ و
- ایجاد اطمینان در این امر که قراردادها انعطاف‌پذیری لازم را برای کاهش زمان مورد مصرف به‌منظور بحث و گفت‌وگو درباره انواع و نسخه‌های متنوع قراردادی، در خود دارند.

هزینه خالص برقراری «شراکت عمومی-خصوصی» درواقع بدین ترتیب جزو دغدغه‌های اصلی شهرداری‌ها قرار می‌گیرد، و یافتن بودجه لازم برای تسهیل این فرایند می‌بایست در زمره وظایف اولیه گروه یا فرد اختصاص داده شده بدین منظور در شهرداری قرار گیرد. پایین نگه داشتن هزینه‌های معاملاتی غالباً شاخص تعیین‌کننده‌ای است که بر نتیجه نهایی و سود بلندمدت ترتیبات تأثیر می‌گذارد.

اعمال قرارداد

تمام بنگاه‌ها یا شرکت‌های خصوصی در پی سازوکارهای منصفانه‌ای در اعمال ترتیبات شراکتی‌اند. به ویژه در این میان شرکت‌های

1. Information Technology
2. success fee
3. bureaucracy

خارجی دغدغه این را دارند که با آنها منصفانه یا به شیوه‌ای مناسب زمان و اوضاع در قوانین قضایی یا صورت جلسه‌های مقرراتی محلی، رفتار نخواهد شد. در این صورت، آنها برای شنیده شدن هرگونه بحث یا استدلالی در محکمه‌های بین‌المللی، فشار خواهند آورد. از دیگر سو، شهرداری‌ها در پی بهره‌مندی از به‌کارگیری سازوکارهای بومی اعمال قانون‌اند. اینکه مذاکرات چگونه به پیش خواهد رفت، در شرایط مختلف متفاوت است و غالباً هم به نوعی با سطح و میزان سرمایه‌گذاری‌ای که شهرداری خواهان آن از شرکت خصوصی است، ارتباط پیدا می‌کند؛ و درواقع هر چه مبلغ یا میزان سرمایه‌گذاری شرکت تحت مالکیت خارجی بالاتر باشد، احتمال پادرمیانی^۱ و کدخدانمنشی بین‌المللی نیز بیشتر خواهد بود.

اگر قرار باشد که کارآمدی و مقرون به صرفه بودن تأمین خدمات افزایش یابد، شهرداری‌ها می‌بایست خواهان تعهد و پایبندی شرکای‌شان بر الزام‌ها و اجبارهای قید شده، باشند. در شراکت‌های بزرگ مقیاسی که بخش خصوصی بین‌المللی در آنها حضور و دخالت دارد، ترتیب و آرایه‌بندی شامل چارچوبی از الزامات قانونی و قراردادی خواهد بود. چه برای امور اجرایی، چه برای مبالغ دستمزد، و چه برای گزارش‌دهی و جز اینها. چنانچه دولت نخواهد که شرکت خصوصی را به برآورده ساختن تعهداتی که متقبل شده است وادارد، انگیزه‌های آن شرکت برای انجام چنین کاری شدیداً کاهش خواهد یافت، گیریم از بیخ و بن از بین نرود. لازم است شرکا بدانند و آگاه باشند که چنانچه قادر به برآورده ساختن تعهدهای‌شان نباشند، این امر اعمال قانون مؤثری را به دنبال خواهد داشت. جای شگفتی هم نیست که مذاکرات در مورد سازوکارهای اعمال قانون، به‌ویژه برای شرکای بخش خصوصی، و به طور مشخص آنهایی که خاستگاه و موطن‌شان کشورهای دیگر است، بس اهمیت دارد.

ترتیبات و آرایه‌بندی‌های اعمال قانون، معمولاً دربرگیرنده اینهاست:

- جمع‌آوری اطلاعات، نظیر گزارش شریک خصوصی، شکایت‌ها یا عرض‌حال‌های کاربران و همچنین تحقیق و تفحص‌های شهرداری؛
- جلسات رسیدگی، مانند آنچه که هیئت‌های مقرر کننده (با حضور هر دم افزون نمایندگان کاربران)، دادگاه‌ها یا هیئت‌های قضایی و داوران بین‌المللی برپا می‌دارند؛ و
- جریمه‌های لازم، همچون خسارت‌های پرداخت شده تحت قرارداد (مبالغ پرداختی، در صورتی که الزامات و خواسته‌های قرارداد، برآورده نشده باشند)، تاوان‌ها یا جریمه‌های معمول و مقرر در قوانین محلی، یا بابت خاتمه ترتیبات شراکتی.

انعقاد قرارداد با تأمین‌کنندگان خرده‌پا و کوچک‌مقیاس، و خرده‌شرکت‌ها

غیررسمی بودن بسیاری از تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس و خرده‌پا، دغدغه عمده‌ای را فراوری شهرداری‌هایی که تصمیم دارند یا با این تأمین‌کنندگان موجود کار کنند و یا صلاحیت^۲ اینان را در ترتیبات و آرایه‌بندی شراکتی تازه‌ای درآمیزند و یکدست سازند، قرار می‌دهد. ماهیت و خصیصه‌های تأمین‌کنندگان مستقل خرده‌پا^۳ یا کوچک‌مقیاس (SSIPها) و تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات، و نقش بالقوه آنها در شراکت‌های خدمات‌رسانی آینده، در فصل ۶ مورد بررسی قرار گرفته است. با این حال، پیچیدگی‌ها و محدودیت‌های به‌کارگیری و دخالت دادن آنان در شراکت، حتی با دگرگونی‌های جدی و عمده رفتاری، چه‌بسا برطرف‌ناشدنی یا چیرگی‌ناپذیر به نظر رسد.

از لحاظ اصولی، بستن قرارداد با تأمین‌کنندگان خرده‌پای مستقل با همان سازوکارهایی صورت می‌پذیرد که با بخش خصوصی رسمی نیز؛ و بسیاری هم دارای قراردادهای خدماتی (یا مدیریتی) و همچنین قراردادهای امتیاز ویژه یا فرانسیز با شهرداری‌ها هستند. لیکن بدین منظور که شهرداری بتواند پولی به تأمین‌کنندگان خرده‌پا یا کوچک‌مقیاس بپردازد، برای آن تأمین‌کننده، دارا بودن قرارداد یا توافق‌نامه

1. arbitration

2. competency

3. Small-scale independent provider (SSIP)

قانونی امری ضروری است - و شهرداری برای آنکه بتواند وارد توافقی قانونی در این زمینه شود، لازم است بداند که پیمانکار یا اپراتور دارای وضعیت و مرتبه قانونی صحیحی است. این امر به طور معمول مستلزم آن است که به مثابه نوعی کسب و کار، ثبت شده باشد (ن.ک. اطلاعات روشنتر مندرج در پیرایندهای ۸-۶، ۹-۶، ۱۰-۱۰).

ثبت شدن می تواند کاری دشوار باشد، یا اینکه می توان این کار را با ایجاد ابتکارات پیشگامانه حمایتی که موجب تشویق روند مذکور می شود و به افراد و کارآفرینان کوچک مقیاس مساعدت می کند، آسان کرد. به طور معمول، دیوان سالاری یا بوروکراسی می تواند توان فرسا باشد و مانع ورود کارآفرینانی - که در غیر این صورت بدان تمایل داشتند - شود. به عنوان نمونه، ثبت کردن احتمالاً مستلزم چیزهایی از این دست خواهد بود:

- مبلغ دستمزدی که باید پرداخت شود - و این می تواند چنان نوعی محدودیت عمل کند، مگر اینکه سازوکارهایی اعتباری برای تسهیل پرداخت مقرر گردد؛
- شکلی از همکاری قانونی - به هر حال پر کردن اسناد و مدارک، خود می تواند برای رانندگان تانکرها که چندان تحصیل کرده و باسواد نیستند، بیش از حد هراس برانگیز به نظر رسد؛ و
- شکلی از همکاری مدیریت حسابداری / امور مالی - به منظور اداره کردن مقوله های گزارش دهی و مالیات بندی.

در حالی که ثبت کردن احتمالاً مستلزم ایجاد تضمین و اطمینان از این امر است که شهرداری (یا طرف دیگر قرارداد) دارد به طریقی قانونی عمل می کند، نظارت و پیروی از مواردی را که در ادامه ذکر می گردند نیز هر چه کارآمدتر می گرداند:

- قوانین و مقررات زیست محیطی (همچون کیفیت آب، دور ریختن زباله، ضایعات خطرناک، مهار آلودگی)؛
- قوانین کار (همچون شرایط کاری، بهداشت و ایمنی، به کارگیری کودکان و جز اینها)؛ و
- مالیات بندی (همچون مالیات بر درآمد، مالیات وسیله نقلیه).

مطالعات و بررسی های متعدد انجام شده در زمینه تأمین کنندگان غیررسمی امور آب و فاضلاب و دفع ضایعات جامد، به تفصیل به مسائل و مشکلات، درس های فراگرفته شده و راه حل های بالقوه شهرداری هایی که با بخش خصوصی غیررسمی و خردپا یا کوچک مقیاس سروکار دارند، می پردازد.^(۱۶) شهرداری ها ترغیب می شوند که خودشان با این اطلاعات، به همان اندازه اطلاعات در مورد معاملات بخش خصوصی رسمی، آشنا شوند و آموزه ها را فرا گیرند.

سازمان های غیردولتی (NGOهای) طرف قرارداد

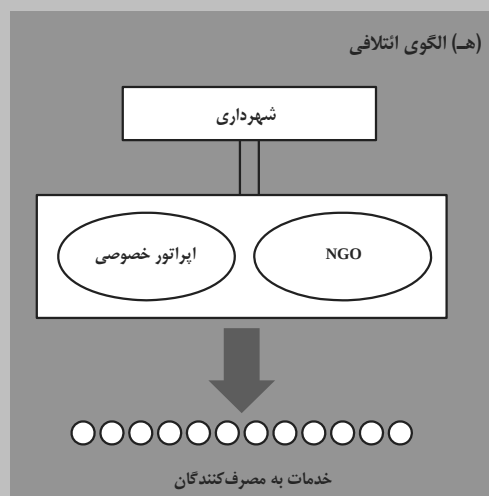
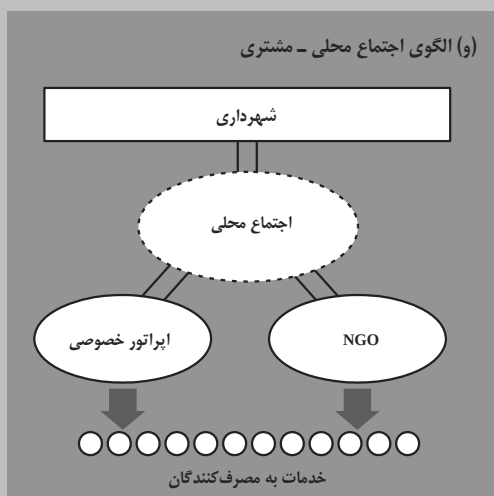
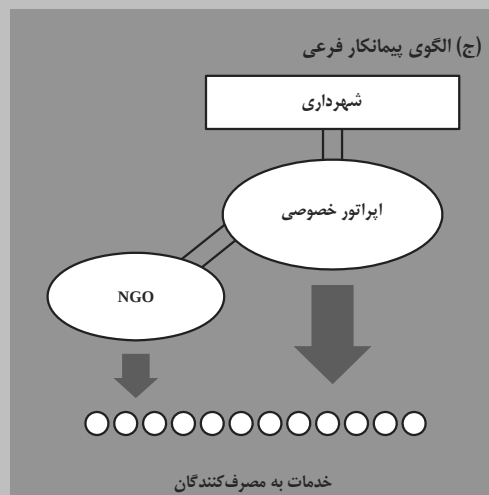
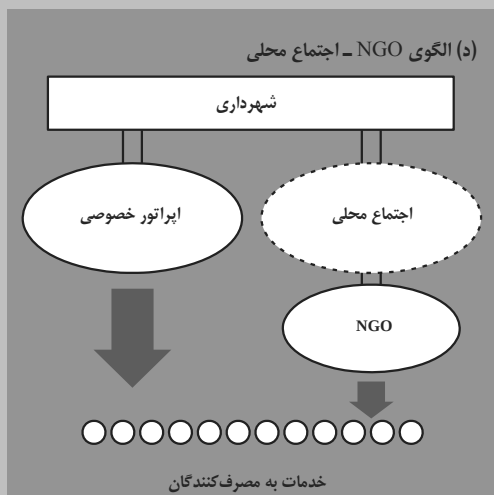
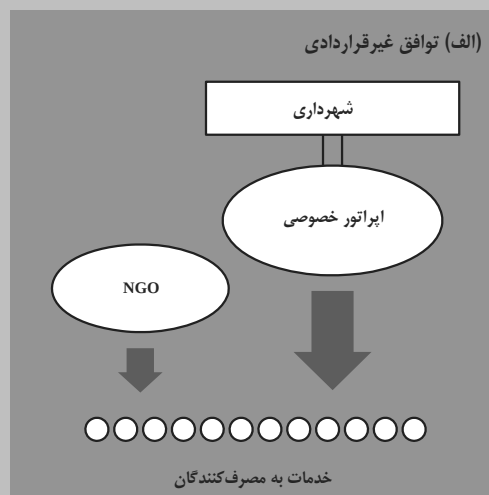
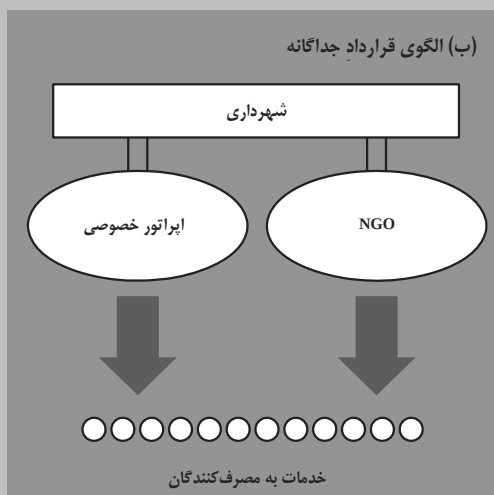
□ ترتیبات نهادی، با سازمان های غیردولتی

در فصل ۶ توصیفی از ماهیت و خصیصه ها و همچنین نقش های بالقوه ذی سهم های غیردولتی / غیرخصوصی بالقوه دخیل در شراکت، به دست داده شده است. از جمله دشواری های نهفته در این امر آن است که توجه را به شیوه و حالت تدوین و شکل گیری روابط با سازمان های غیردولتی یا NGOها، همچون سازوکارهای تشکیلاتی-سازمانی، مقاطعه ای یا پیمانی و همچنین مالی به کار گرفته شده به منظور به کارگماردن آنها در شراکت تأمین خدمات، جلب می کند.

چنین چیزی می تواند برای برخی ها بدیهی به نظر رسد، لیکن لازم به تأکید دوباره است که چنانچه در شراکت های عمومی - خصوصی بزرگ مقیاس، نقشی محوری برای سازمانی غیردولتی تصور شود، آن گاه روند تهیه و تدارک می بایست مشابه همان روند فراهم سازی برای شریک بخش خصوصی انتفاعی باشد. پیشنهاد مناقصه، پیروی از مناقصه یا مزایده و همچنین فرایندهای شفاف ارزیابی و گزینش، در این میان بس اساسی و عمده اند. بخش NGO نیز به مانند بخش خصوصی، متشکل است از سازمان هایی با ظرفیت ها و استعداد های عمیقاً متفاوت. بسیاری شان اصیل و دارای حسن نیت اند، با کارکنانی لایق و کارآمد درگرداندن امور؛ اما برخی دیگر چنین



پیرامند ۸-۱۱ سازمان‌های غیردولتی (NGOهای) طرف قرارداد الگوهای تشکیلاتی - سازمانی



نیستند. شهرداری‌ها احتمالاً از NGOهای محلی آگاهی دارند لیکن همواره می‌بایست وضعیت قانونی و نیز توان و ظرفیت آنها را برای ورود به قراردادهای، بررسی و آزمون کنند. در معاملات یا دادوستدهای کوچک‌تر، چه‌بسا در سطح اجتماع محلی، NGOهای کوچک‌تر ممکن است خودشان راغب و دارای مهارت لازم باشند، و تهیه و تدارک خدمات آنها از طریق قرارداد، می‌تواند آن‌قدرها هم عمده و پراهمیت نباشد.

شواهد حاکی از آن‌اند که شش الگوی تشکیلاتی- سازمانی بالقوه برای آوردن NGOها به شراکت وجود دارد (که در پیرایند ۸-۱۱ توضیح داده شده‌اند). می‌توان الگوهای مذکور را با هدف در برگرفتن چند وظیفه و عملکرد یا سازمان - و نه فقط یکی- با یکدیگر درآمیخت، و این الگوها می‌توانند بخشی از فرایند سیالی که در آنجا ماهیت ترتیبات تشکیلاتی- سازمانی با به بلوغ رسیدن روابط و اهداف شراکت، دگرگون می‌شوند و تغییر می‌یابند، باشند. مناسب بودن اینها، بستگی به خدمات مورد بحث و همچنین اهداف شراکت خواهد داشت. در عین حال که برخی از اینها آشکارا برای بهبود بخشی‌های کلان در زمینه آب و فاضلاب مفید به نظر نمی‌رسند، نمی‌بایست همه اینها را با هم از مقوله آبرسانی یا زهکشی فاضلاب یا جمع‌آوری ضایعات جامد در رده سوم، که آن‌قدرها هم بلندپروازانه نمی‌نمایند، نادیده انگاشت و به حساب نیاورد. در ادامه، ویژگی‌های اصلی و همچنین نقاط قوت و ضعف این گونه ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

□ توافق غیرقراردادی

در الگوی نخست (ن.ک. پیرایند ۸-۱۱ - الف)، NGO چونان تأمین‌کننده خدمات برای اجتماع‌های محلی عمل می‌کند، بی‌آنکه رابطه‌ای رسمی بین آن و شهرداری یا شریک بخشی خصوصی شکل گرفته باشد. در این گونه موقعیت‌ها و شرایط، ممکن است پیشاپیش نوعی NGO در اجتماع محلی به صورتی مستقل پا گرفته باشد، و شراکت شهرداری با بخش خصوصی می‌تواند کاملاً جداگانه در این بخش به اجرا درآید. بنابراین، فعالیت‌های NGO به موازات یا دوشادوش فعالیت‌های بزرگ‌مقیاس‌تر شراکت‌های عمومی - خصوصی در کل گستره شهر، صورت می‌پذیرد. ممکن است روابطی میان بخش خصوصی (یا شهرداری) و NGO شکل گیرد و به‌وجود آید، لیکن اینها به هر حال به اختیار و صلاحدید ذی‌سهم‌های مختلف خواهد بود. درواقع، اینها اجباری نیستند. چه‌بسا NGO هیچ رابطه‌ای رسمی هم با اجتماع محلی نداشته باشد، اما اگر بخشی استقرار یافته از سامانه‌ای حمایتی باشد، ممکن است نقشی هوادارانه و تعهدی عینی و جدی نیز برقرار کرده باشد. در این بین، اجتماع محلی ممکن است بخواهد و انتظار داشته باشد که NGO علایق و گرایش‌های این اجتماع را بازنمایاند و در زمینه طیفی از موضوعات متفاوت نیز، به توصیه و مشاوره با این اجتماع محلی بپردازد. چنین کاری، نوعاً و معمولاً شامل بحث و گفت‌وگو با کنشگران مختلف راجع به بهبود بخشی خدمات و بازایی هزینه خواهد بود.

روابط مذکور چه‌بسا دارای هیچ‌گونه شأن و مرتبه یا وضعیت قراردادی (پیمانی) نباشند، و هیچ اجر و پاداش مالی نیز برای NGO به همراه نیاورند. چنین چیزی غالباً مدت زمانی نامعلوم و تعهدی جاری و مستمر را طلب می‌کند که در اختیار و به صلاحدید NGO است. در این میان هیچ جبر و الزامی رسمی برای شرکت خصوصی وجود ندارد که توصیه NGO را بشنود و به جان بخرد، و این چیزی است که به راحتی می‌تواند نادیده انگاشته شود. البته به هر شکل، در عین حال که روابط می‌تواند غیررسمی باشد، لیکن کماکان نقشی عمده و پراهمیت به انجام می‌رسد و NGO مستقل باقی می‌ماند. توان این را هم دارد که به خودی خود یا به ابتکار خود و از جانب اجتماع محلی دست به عمل بزند، و قرار نیست که خود را به خطر اندازد و یا در جایگاهی ناسازگار و پُر کشمکش قرار گیرد.



پیرابند ۱۲-۸ بستن قرارداد فرعی با اپراتور بین‌المللی بونوس آیرس، آرژانتین

در بونوس آیرس، «مؤسسه بین‌المللی محیط زیست و توسعه- امریکای لاتین»^۱ موسوم به IIED-AL، از سال ۱۹۹۵ به همکاری یا کار با مشارکت آگواس آرژانتیناس پرداخته است. شرکت مذکور، از آنجا که به مثابه NGO متعهد بهبودبخشی و ارتقای محیط زیست شهری برای اقشار فقیر شد، نیاز به تداوم این همکاری را به هر شکل و قالب، تا آن زمان که اقشار فقیر از خدمات آب و فاضلاب به میزان کافی بهره‌مند نیستند، لازم می‌بیند. با وجود چنین تعهدی، IIED-AL طی بخش اصلی همکاری‌اش با ناسازگاری‌ها و کشمکش‌های چندی نیز مواجه بوده است. پارهای از اینها درواقع تفاوت‌های بنیادین، نهفته در ماهیت بخش خصوصی و سازمان غیردولتی یا NGO را نشان می‌دهند (ن.ک. پیرابند ۱۳-۶)، و برخی هم ناشی از ماهیت ترتیب و آرایه‌بندی صورت گرفته در بونوس آیرس و نیز روابط خاص برقرار شده میان IIED و آگواس آرژانتیناس است.

درواقع IIED-AL به دو شیوه متمایز در ترتیبات آب و فاضلاب با آگواس آرژانتیناس حضور یافت و به کار گمارده شد. در نمونه یا مورد نخست، فعالیت‌های آن در زمینه همکاری با اجتماع‌های فقیر محلی به‌منظور بهبودبخشی و ارتقای شرایط زیستی آنها، خود منجر به برقراری رابطه‌ای بین آن با آگواس آرژانتیناس در دو «باریو»^۲ شده است: سن خورخه^۳ و خورخه هاردوی^۴. در شرایط و زمینه‌های یاد شده، IIED-AL به تسهیل فعالیت‌های اپراتور در افزایش ارتباطات رسمی و قانونی و همچنین بازیابی هزینه کمک کرده است. به عنوان مثال، این امر همانا پیوند ریزسامانه^۵ سن خورخه با شبکه شهر بوده است.

افزون بر این، IIED-AL در برخی از قراردادهای خدماتی کوچک رسماً با آگواس آرژانتیناس کار و همکاری کرده و در قراردادهای مذکور به‌منظور تکمیل مهارت‌های اپراتور، دیدگاه‌هایی کارشناسانه و صائب برای توسعه اجتماعی و نهادی به دست داده است. برخی از اقدامات پیشگامانه در آغاز نسبتاً مستلزم تلاش و کوشش چندانی نبوده‌اند و درواقع با هر چه روشن‌تر شدن مسئله، شکل گرفته و به وجود آمده‌اند. در هر مورد مشخص، بر پایه شرایط پذیرفته شده مرجع و قرارداد مبلغ مقطوع توافق شده، موافقت‌نامه‌ای نیز وضع و مقرر گشته است. اینها خود شامل مواردی است که در ادامه ذکر می‌شوند:

- **تعلیم کارکنان:** در طول دوره‌ای شش‌ماهه، IIED مسئولیت تعلیم و آموزش مدیران منطقه‌ای را در زمینه ویژگی‌ها و مشخصه‌ها، موضوعات و دغدغه‌های دخیل و فرایندهای درگیر و مرتبط با خدمات‌رسانی به زیستگاه‌های کم‌درآمد را عهده‌دار شد. IIED-AL به صورت ماهیانه، برنامه‌های آموزشی همچون برگزاری کارگاه‌های لازم، بازدیدهای مختلف از محوطه پروژه و ملاقات‌هایی با رهبری اجتماع محلی را که به منظور آشنایی کارکنان آگواس آرژانتیناس (AA) با موضوعات و مسائل مرتبط با اقشار فقیر انجام می‌شد، تسهیل می‌کرد.
 - **شناخت مسائل مبتلابه اجتماعی و زیست‌محیطی محدوده ویژه امتیاز بهره‌برداری:** قرارداد بسته شده میان آگواس آرژانتیناس و IIED-AL، با توجه به نبود داده‌های مورد وثوق و اطمینان و نیز فقدان درک و شناخت کیفی از شرایط کالبدی، اجتماعی و تشکیلاتی - سازمانی اجتماع‌های محلی تهی‌دست، به‌منظور عهده‌دار شدن برآوردهای اجتماعی و زیست‌محیطی فراگیر و همه‌سونگر^۶ و در سرتاسر بیغوله‌ها^۷ و کوخ‌نشینی‌های بونوس آیرس بوده است. این ارزیابی‌ها شالوده لازم را برای اپراتور، به‌منظور برنامه‌ریزی رویکردی به اولویت‌بندی ارتقای خدمات آب و فاضلاب در مناطق و نواحی کم‌درآمد (ن.ک. پیرابند ۳-۷)، با احتساب شاخص‌های اجتماعی و زیست‌محیطی، فراهم ساخته است.
 - **ارزیابی‌های تأثیرگذاری زیست‌محیطی:** بدین منظور با IIED-AL قرارداد بسته شد که ارزیابی‌های تأثیرگذاری زیست‌محیطی را برای امکانات و تسهیلات مورد نظر همچون کارخانه تصفیه هرزاب و فاضلاب که مورد موافقت رسمی دولت قرار دارند، برعهده گیرد.
- در عین حال که حیطه چنین کاری به طور کلی با اختیارات و همچنین مهارت‌های موجود در IIED-AL هم‌خوانی دارد، لیکن ماهیت ترتیبات و چیدمان قرارداد که مستقیماً با اپراتور خصوصی بسته شد، محیطی پرمسئله و معضل‌دار را برای کار کردن اثربخش هر NGO دامن زد و به وجود آورد. در این میان در عین حال که مشاور هم مترصد و خواهان تهیه گزارش و تحویل آن به تشکیلات یا سازمان کارفرماست تا در صورت مناسب برشمردنش بدان اقدام ورزد، هر NGO که در راه هدف‌های کاهش فقر قدم برمی‌دارد نیز دارای علایق خاص خود در دستیابی به بهترین نتیجه برای اقشار فقیر است، و به‌طریق اولی دغدغه این را دارد که اطلاعات در نهایت، چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرند.
- در دیگر موقعیت‌ها، NGO یا سازمان غیردولتی‌ای که هدف انتشار و پراکنش دارد، نیازمند آن است که توان آشکارسازی اطلاعات یا دانش جمع‌آوری شده را داشته باشد؛ لیکن از همه مهم‌تر اینکه، نیاز دارد بداند که آن اطلاعات قرار نیست به شیوه‌ای مورد استفاده قرار گیرند که کاستی و زبانی برای اقشار فقیر به بار آورند، یا اینکه تهی‌دست‌ترین خانوارها را از مزایا و امتیازات بالقوه دور سازند و در حاشیه قرار دهند.

این هم ناگفته نماند که IIED-AL بدین تشخیص رسیده است که فقدان چارچوبی جامع و همه‌سونگر به نفع اقشار فقیر، این سبزه‌ها و ناسازگاری‌ها را تشدید می‌کند و موجب می‌گردد که تلاش NGO به نوعی بیهوده گردد و هدر رود. بدون چارچوب شراکت عمومی- خصوصی مورد توافق در همان آغاز کار، بنیانی ریخته می‌شود که دیگر جایی برای مذاکره به‌منظور کار کردن با اقشار فقیر وجود نخواهد داشت، و NGOها آن‌گاه به ستیز و کشمکش با همان وظیفه و کارکردی که توان اجرائیش را به بهترین نحو دارند، خواهند پرداخت. ناسازگاری و منافاتی که در اینجا نهفته، آن است که حکومت‌ها در تلاش‌اند تا سرمایه‌های خصوصی را جذب کنند و مشوق‌هایی را برای بخش خصوصی به‌وجود آورند، لیکن همین خود از اساس با دشواری‌ها، زمان مورد نظر و مخاطرات موجود در کار در مناطق و نواحی کم‌درآمد، مغایرت دارد.

منبع: تدوین شده با IIED-AL

1. International Institute for Environment and Development – America Latina
3. San Jorge
6. comprehensive

4. Jorge Hardoy
7. shanty town

2. barrio (محله فقیرنشین - م)
5. Mini-system

□ قرارداد جداگانه

الگوی دوم (ن.ک. پیربند ۱۱-۸-ب) رابطه‌ای قراردادی را بین NGO و شهرداری به وجود می‌آورد، لیکن به نوعی جدایی میان بخش خصوصی و NGO را حفظ می‌کند. در این میان NGO نیز به مانند بخش خصوصی، خدماتی را برای مزد و پاداش‌دهی مورد توافق فراهم می‌سازد.

این الگو به دلایلی، مزیت دارد:

- با NGO احتمالاً به منظور پرداخت، قرارداد بسته می‌شود؛
- دارای رابطه قراردادی رسمی با شهرداری - مشتری است؛ و
- مستقل از بخش خصوصی است، و نقش آن در روابط با اجتماع محلی، در معرض مخاطره یا ستیز و کشمکش قرار ندارد.

البته به هر حال، این گونه ترتیب و آرایه‌بندی می‌تواند مسائل عمده‌ای را نیز به وجود آورد. ترتیبات قراردادی شهرداری - NGO می‌تواند بسیار کوچک‌تر از قرارداد شهرداری - بخش خصوصی باشد. فقدان هرگونه ترتیب و آرایه‌بندی رسمی میان شرکت خصوصی و NGO بدین معناست که NGO می‌تواند در صلاح‌دید دیگر شرکا، نقشی حاشیه‌ای و فرعی داشته باشد. میزانی که شرکت خصوصی توصیه NGO را به کار بندد، بستگی به شهرداری و به‌ویژه به اجبار و الزام‌های قراردادی اپراتور خصوصی در آنچه که به NGO مربوط می‌شود، دارد. ناگفته نماند که به هر حال NGO جزو شرکای تأمین‌کننده اولیه (راهبر) نیست، و برحسب نقش NGO، شرکت خصوصی می‌تواند تهیه و تدارک‌های قراردادی خود را از آن متأثر سازد (منظور هرگونه بند یا عبارت منحصرکننده است) و در فعالیت‌های NGO مورد استفاده قرار دهد.

قرارداد شهرداری - NGO، بسته به میزان و مقدار مسئولیتی که شهرداری خواهان تفویض آن است، اغلب قراردادی خدماتی یا مدیریتی است. در برخی از نمونه‌ها، می‌تواند نوعی امتیاز ویژه یا فرانشیز هم باشد (هم از آن دست که در امتیاز ویژه مجموعه توالتهایی در هندوستان، و کیوسک‌ها یا غرفه‌های آب در مناطق مختلف آفریقا مشاهده شد).

□ توافق زیر-قرارداد یا قرارداد فرعی

الگوی سوم که در پیربند ۱۱-۸-ج به تصویر کشیده و توصیف شد، رابطه‌ای قراردادی را میان بخش خصوصی و NGO به وجود می‌آورد، که کاملاً جدا و متمایز از شهرداری است. بدین طریق NGO، چه‌بسا به سراسرترین شیوه سازمان‌دهی، به مثابه یکی از چند پیمانکار فرعی (دوشادوش یا به موازات تأمین‌کنندگان مواد و مصالح لازم و همچنین پیمانکاران امور مختلف) برای تأمین خدمات توافق‌شده و معینی به فعالیت می‌پردازد، و به‌عنوان مثال، اقدام به بسیج اجتماع‌های محلی یا ترفیع بازیابی هزینه تا رسیدن به هدف‌های توافق‌شده اجرایی می‌کند.

اپراتور خصوصی مسئولیت مشخص ساختن و همچنین پرداخت به ازای خدمات درخواست شده از NGO را دارد. شهرداری این را جزو الزامات مناقصه قرار خواهد داد که یکی از NGOها می‌بایست به منظور فراهم ساختن خدمات توسعه اجتماعی و همچنین نهادی مورد نیاز، به کار گمارده شود. مطلوب آن است که NGO پیش از توافق و پذیرش پیوستن به مناقصه، طرف مذاکره قرار گیرد، لیکن عملاً چنین چیزی به ندرت رخ می‌نماید و NGO غالباً بدون شناخت یا بازتاب کافی از تلویحات نهفته در این امر، تن به این پیوستن می‌دهد؛ یا اینکه اپراتور بخش خصوصی، از طریق سمت و سو و پیشرفت کار آن، درمی‌یابد که نیاز به کارگزاری دارد تا به کار با اجتماع‌های محلی بپردازد و آنها را در برآورده ساختن الزام‌های شان یاری و همکاری کند، و در نتیجه برای اجرای چنین نقشی، به یکی از NGOها روی می‌آورد.



پیرامند ۱۳-۸ تراست موولا، یکی از اعضای ائتلاف افریقای جنوبی

در سال ۱۹۹۷، تراست موولا که از NGOهای افریقایی جنوبی است، وارد ائتلافی از بخش خصوصی برای تأمین خدمات مستمر و پایدار آب و فاضلاب به مناطق روستایی و پیراشهری ایالت ایسترن کیپ (دماغه شرقی) افریقای جنوبی شد. دپارتمان ملی [یا وزارتخانه] امور آب و جنگل‌داری^۱ (DWAF)، یک قرارداد موسوم به BOTT (ساخت - اجرا - آموزش - انتقال) را برای این منظور، طراحی کرد و به مناقصه نهاد.

قرارداد BOTT چونان فروشگاه بزرگ که همه چیز در آن می‌توان یافت [همه چیز فروشی^۲] به نظر می‌رسید. در نتیجه، یکی از الزامات اصلی مناقصه، این بود که شرکت‌کننده در مناقصه یا پیشنهاددهنده آن، خدمات نهادی و توسعه ماهرانه‌ای را فراهم سازد. ائتلاف موسوم به آمانزآبانتو^۳، که اپراتوری بین‌المللی به نام لیونز ده زو (اکنون «آونده‌تو» نام دارد) آن را به وجود آورد، و از طریق «اداره آب و فاضلاب افریقایی جنوبی» (WSSA) به اجرا درآمد، از تراست موولا درخواست کرد خدمات مذکور را در ائتلاف فراهم سازد. هدف حکومت، عبارت بود از برقراری و تشکیل سازمان‌های جدید به مثابه منابع معتبر و دائمی برای اجرای زنجیره‌ای از پروژه‌های مختلف از طریق BOTT. حکومت تنها با اجرای یک مناقصه برای به کارگیری‌های چندساله درواقع نقش سنتی خود را شدیداً تخفیف داد و روند یاد شده را در همان حال که سرپرستی و نظارت و همچنین مسئولیت و پاسخگویی‌اش را حفظ می‌کرد، سرعت بخشید. راهبرد BOTT، افزون بر سرعت زیادش، با هدف کاستن هزینه‌های اداری حکومت و دستیابی به منابع مدیریتی قوی و قدرتمند، در پیش گرفته شده است.

همین BOTT در افریقایی جنوبی، به مثابه گروهی از تشکیلات و سازمان‌هایی در نظر گرفته می‌شود که دسته‌جمعی دارای مهارت‌های گوناگون و منابع لازم برای ایجاد سامانه‌های پایدار و مستمر آب است. تراست موولا، تحت فشار زمانی شدید و اتکا به هدف بنیادین تأمین خدمات برای اقشار فقیر طی روند سریع خدمات‌رسانی، موافقت کرد که پیش از ارائه مناقصه به ائتلاف بپیوندد. شرکت مذکور در مقام یکی از NGOهای دارای احترام و با ساختار تشکیلاتی درست و مطلوب در بخش آب و فاضلاب افریقایی جنوبی (و با توجه به پیوندهای پیشین آن با DWAF)، می‌تواند چنین استدلال کند که حضورش درواقع عامل اصلی در تقویت طرح پیشنهادی آمانزآبانتو بوده است. این شرکت جایگاه خود را در عرصه شراکت مستقر ساخت لیکن در مورد هیچ شرایطی برای همکاری به مذاکره نشست.

ائتلاف یا کنسرسیوم آمانزآبانتو متشکل از پنج امضاکننده اصلی است: یک اپراتور بین‌المللی آب، یک شرکت ساختمانی، مشاور طراحی و یک مشاور منابع آبی ملی، به اضافه تراست موولا. سه شریک اضافه نیز از آن زمان تاکنون برای فراهم ساختن خدمات فنی گوناگون به ائتلاف مذکور پیوسته‌اند.

چهار سطح یا رده شراکت پیمانی مختلف و متفاوت، که با بخش خصوصی صورت می‌گیرد، وجود دارد: سطح و رده ایالتی یا برنامه (آمانزآبانتو)؛ سطح و رده طراحی، با مشاوران فنی (نیمه شاند^۴ و اس. اف. تی.^۵)؛ سطوح و رده‌های ساخت‌وساز، با پیمانکاران (گروه ۵)؛ و سطح و رده اجراهای مختلف و حفظ و نگهداری (WSSA). تمام روابط قرارداد، به دنبال الگوی ائتلاف یا همان کنسرسیوم می‌آیند.

برای NGO، امتیاز مشخص رویکرد ائتلافی در قراردادهای خدمات NGO، چنین بوده است:

- تراست موولا دارای جایگاهی خاص خود در عرصه شراکت است، و توان این را هم داشته است که بر تصمیم‌گیری تأثیر بگذارد؛
 - تراست موولا به خوبی با WSSA در مورد تکوین مجموعه‌ای از اجراهای مختلف و همچنین حفظ و نگهداری پایدار، کار و همکاری کرده است؛
 - با وجود دشواری‌ها، اهمیت جنبه‌ها و مشخصه‌های توسعه اجتماعی و نهادی خدمات‌رسانی، به نوعی به خط فکری باب روز^۶ تبدیل شده است؛ و
 - موولا درواقع طرف اطلاعات بس فراتری در قیاس با آنچه که می‌توانست با باقی‌ماندن در بیرون این کلیت واحد به دست آورد، واقع شده است.
- البته به هر حال با وجود این مزایا، روابط موجود آکنده از دشواری‌های گوناگون بوده است. موولا این را عنوان می‌کند که با برنامه‌ریزی بهتر و شراکت‌جویی در همان آغاز راه، هنگامی که روابط در حال تکوین و شکل‌گیری بودند و رویه‌ها تنظیم می‌شدند، امکان پرهیز از چنین چیزی وجود داشت. لیکن در عمل، نیاز به کار کردن تند و سریع در تهیه و تدارک مناقصه، منجر بدان شد که شراکت‌ها شکل بگیرند، و هنگامی که طرح پیشنهادی به عنوان شرکت‌کننده برنده در مناقصه برگزیده شد، می‌بایست تعهدات برآورده شوند. پاره‌ای از مسائل و مشکلات عمده فراروی NGO، که خاستگاه‌شان را می‌توان در الگوی قراردادهای ائتلافی جست‌وجو کرد، اینها بوده‌اند:

- شهرت تراست موولا با نزدیک شدن آن به دیگر شرکای بخش خصوصی، خدشه‌دار شده و مورد تهدید قرار گرفته است؛
- استقلالی که اجتماع محلی از NGO توقع و انتظار دارد، با روابط پیمانی آن درآمیخته و درواقع به نوعی مشتمل بر این روابط است؛ و
- موولا گاه و بیگاه چنین احساس کرده است که توان معرفی و بازنمود کارآمد اجتماع محلی را در خود ندارد، و قادر به ایفای نقش توسعه نهادی و اجتماعی خود به شکلی مؤثر و کارآمد نیست، و این به خاطر فشاری است که ائتلاف بر آن اعمال می‌کند.

منبع: مصاحبه با ژامی دو ژاگر، تراست موولا، مارس ۲۰۰۱

1. Department of water Affairs and Forestry (DWAF)
4. Ninham Shand 5. S.F.T.

2. One-Stop shop
6. mainstream (v.)

3. Amanzabantu

شواهد حاکی از آن‌اند که در چنین الگویی، به‌ویژه در ترتیبات بزرگ‌مقیاس مربوط به آب و فاضلاب، NGOها اغلب خود را در موقعیتی تحمل‌ناپذیر می‌یابند. ارزش‌های محوری آنها، که مأموریت و اختیارات پشتیبانی از اجتماع‌های فقیرنشین محلی است، اغلب با محرک و انگیزه کنشگری که آنها را به کار می‌گمارد مغایر است - اپراتور خصوصی برای رسیدن به نتایج فشار می‌آورد، و سازمان‌ها یا تشکیلات اجتماع محلی نیازمند ظرفیت‌سازی هر چه بیشترند. در بدترین حالت، این امر اجتماع محلی را وامی‌دارد که احساس آزرده‌گی خاطر در مورد پرداخت‌ها یا قیمت‌ها کنند و سازمان غیردولتی یا NGO به مثابه کارگزار شرکت خصوصی که دارد از این پرداخت‌ها منتفع می‌شود در نظر آید.

الگوی مورد بحث، این امتیاز و مزیت را دارد که NGO به شکلی محوری در هر بحث و گفت‌وگو با اجتماع محلی دخیل است و در نتیجه نمی‌شود آن را به حاشیه راند یا مانع آن از ادامه کار شد. این شکل از قرارداد عموماً بدین منظور که یکی از شرکت‌های خصوصی یا NGO، خدمات مشخص و معینی را تأمین کند (همچون توسعه اجتماعی و نهادی)، اتخاذ می‌گردد (ن.ک. پیرابند ۸-۱۲).

□ ترتیب یا چیدمان NGO - اجتماع محلی

هدف الگوی اجتماع محلی که در پیرابند ۸-۱۱ - د به تصویر کشیده شد، نیرومندسازی موقعیت NGO با استحکام بخشیدن این پیوند و ارتباط از طریق آرایه‌بندی و ترتیبی قراردادی یا پیمانی میان اجتماع محلی و NGOی مورد نظر است. این الگو، که چه بسا در میان پنج الگوی یاد شده مطلوب‌ترین‌شان است، ترتیب و آرایه‌بندی‌ای را به وجود می‌آورد که در آن، جامعه شهروندی به مثابه کلیتی واحد نگریسته می‌شود (که متشکل است از اجتماع‌های مختلف محلی، NGOها و دیگر سازمان‌ها و تشکیلات جامعه شهروندی). موضوعات و مسائل عمده‌ای که باید به آنها پرداخت، شامل چگونگی بسیج کردن NGO، و نیز چگونگی جبران در برابر داده‌های NGO (پول، کوشش و جز اینها) است. طرف پرداخت که بنگاه یا شرکت خصوصی باشد، میانجی‌گری می‌کند و نقش پیمانکار فرعی یا دست دوم را بازی می‌آفریند؛ و تأمین بودجه که از طرف اهداگر صورت گیرد، سودمند و امکان‌پذیرست، لیکن به هر حال می‌تواند الگوی تکرارشدنی یا پایداری نباشد. چه بسا تنها راه حل امکان‌پذیر و شدنی این باشد که شهرداری دست به بسیج کردن بودجه‌ها بزند و آنها را از طریق تشکیلات اجتماع محلی در مسیرهای مورد نظر، هدایت و جهت‌دهی کند. آن‌گاه تشکیلات مبتنی بر اجتماع محلی (CBO) به بستن قرارداد با NGO می‌پردازد و چونان کارفرمای NGO عمل می‌کند.

چنین چیزی برای NGO این مزیت را دارد که می‌تواند اجتماع محلی را بدون فشار بیرونی بازنمایاند. ارزش‌های آن همواره برقرار بوده‌اند و از آنها عدول نشده است، و هیچ‌گونه مغایرت یا تضاد منافع هم در میان نیست. عملاً توان و ظرفیت ضعیف سازمان‌ها و تشکیلات اجتماع محلی از جمله دلایل اصلی و تعیین‌کننده برای حضور و دخالت دادن NGO بوده است، و چه بسا CBO آن توان و ظرفیت را نداشته باشد که این نقش را در بستن قرارداد به اجرا درآورد. شهرداری‌ها هم عملاً این بودجه‌ها را ندارند و در بسیاری از موارد، از نسبت دادن این نقش به یکی از CBOها، دم فرو بسته و خاموش خواهند ماند. دیگر اینکه، ترتیب و آرایه‌بندی مورد بحث چه بسا رابطه‌ای خصمانه و همراه با رویایی میان NGO و اپراتور خصوصی به وجود آورد، و نه رابطه‌ای که در آن هر دو برای یافتن هدفی مشترک سخت به تلاش و کشمکش بپردازند.

□ ترتیب و آرایه‌بندی ائتلاف (کنسرسیوم)

هدف از الگوی کنسرسیوم که در پیرابند ۸-۱۱ - ه توصیف گردید، ایجاد روابط قراردادی یا پیمانی برابر بین شهرداری - NGO و نیز شهرداری - بخش خصوصی است. این رویکرد، از بُعد نظری این قدرت را به NGO می‌دهد که اختیار و یا فرصت بیان مساوی در تصمیم‌گیری راجع به روش‌ها، برنامه و فعالیت‌های تعهد شده، داشته باشد. رویکرد ائتلافی می‌تواند پیش‌شرط مناقصه و مزایده باشد و درواقع به نوعی روابط قراردادی میان گروه‌های مختلف را (و به احتمال زیاد، نقش آنها را نیز) مشخص سازد. نوع قرارداد برای کل

ائتلاف، به یکسان است (یعنی خواه BOT باشد، خواه امتیاز بهره‌برداری، اجاره - در قرارداد استیجاری- و یا قراردادهای مدیریتی یا خدماتی).

البته به هر حال در عمل، NGO در این حالت بخشی از تمامیت بخش خصوصی است. هر چند که هدف‌ها و ارزش‌های متفاوتی را داراست، لیکن از دید مصرف‌کننده‌ای که تشکیک و تردید می‌ورزد و یا دیگر سازمان‌ها و تشکیلات جامعه شهروندی، روابط قراردادی آن موجب درگیر شدنش در اهداف و مقاصد موجودیتی عظیم‌تر می‌شود، و این خود می‌تواند با سمت و سوی سودجویی و موجودیت مذکور همراه باشد (ن.ک. پیرابند ۱۳-۸). بی‌چون و چرا، آنی که گروه یا دسته کوچک‌تری را (آن هم غیرپولی یا بدون بودجه) در ائتلاف تشکیل می‌دهد - و همانی است که مستقیماً توجه خود را به اجتماع‌های محلی فقیر معطوف می‌دارد - گروه (های) بزرگ‌تر حاضر در ائتلاف موضوعات مورد توجه یا دغدغه‌هایش را چندان جدی نمی‌گیرند و نادیده می‌انگارند.

با همه اینها، فواید متمایزی در این میان وجود دارند. NGO با داشتن جایی در میز مذاکرات، چه‌بسا بتواند تأثیر خود را بر روند و همچنین تصمیم‌گیری بر جای نهد. در اینجا وضعیت و مرتبه NGO، به مانند الگوی قرارداد جداگانه، بستگی به خواسته‌ها و الزامات اولیه پیمانی، که در قرارداد و همچنین به‌وسیله کارفرمای وابسته به شهرداری مؤکد اعلام و بر آن تصریح شده است، خواهد داشت؛ و نظارت مداوم خواسته‌ها و الزامات یاد شده، این تضمین و اطمینان را می‌دهد که NGO توانایی اجرای نقش پیش شرح داده شده را در خود دارد. به‌منظور دوام آوردن و پایدار ماندن هر ترتیب و آرایه‌بندی، آنچه برای شرکا اهمیت دارد این است که به توافق برسند و معیارهای لازم را برای شالوده روابط وضع کنند - به‌ویژه محدوده‌هایی که NGO آنها را غیرمذاکره‌ای برمی‌شمارد (همچون مشارکت اجتماع محلی).

□ اجتماع محلی در مقام کارفرما

این الگوی پیمانی که در پیرابند ۱۱-۸- و به تصویر کشیده شد، اجتماع محلی را در کانون فرایند مذکور، به مثابه کارفرما و ذی‌سهم عمده جای می‌دهد. البته به هر حال این نیز به مانند الگوی اجتماع محلی- NGO مستلزم سازمان یا تشکیلات بسیج‌شده اجتماع محلی است، به گونه‌ای که بتواند نقشش را به شیوه‌ای شفاف و در عین حال مسئولیت‌پذیر یا پاسخگو، هدایت و راهبری کند. این گونه از ترتیبات احتمالاً محدود به مقیاسی متناسب با اجتماع‌های منفرد محلی است، و به آنی که در پیرابند ۱۱-۸- د شرح داده و به تصویر کشیده شد، شباهت دارد. امتیاز اصلی الگوی مذکور این است که در این میان هیچ کشمکش یا مغایرتی برای NGO وجود ندارد، پیوند قراردادی- پیمانی با کارفرمای آن موجب مستحکم ساختن اهداف اولیه آن می‌شود، و منجر به هیچ‌گونه سازشی درباره اهداف آن نمی‌گردد. از آنجا که بخش خصوصی نیز در همین شراکت جای دارد، تفوق بخش خصوصی به نوعی تحت نظارت کارفرمای اجتماع محلی قرار دارد. این خود می‌تواند شریک خصوصی را در موقعیت‌هایی که تشکیلات یا سازمان اجتماعی محلی برطبق توافق انجام شده رفتار نمی‌کند، در معرض خطرهایی قرار دهد.

یادآوری نهایی درباره قراردادهای

برقراری و مشخص ساختن جنبه‌های تشکیلاتی- سازمانی و همچنین پیمانی- قراردادی شراکت، نقشی تعیین‌کننده در اجرا دارد. چنین مشخصه‌هایی موجب ایجاد قطعیت و نیز ساختاری برای عملکرد و اقدام می‌شوند، لیکن همان گونه که در فصل‌های پیش‌تر مشاهده شد، در نتیجه توفیق شراکت حاصل نمی‌آیند. چنانچه قرار باشد شراکت‌ها به ابزار و شیوه‌ای کارآمد و پایدار با هدف پرداختن به اقشار فقیر تبدیل شوند، می‌بایست بر روند شریک‌سازی و شریک‌جویی، و نیز شرایط قرارداد، به همین شکل و اندازه تأکید ورزید.



پرسش‌های اصلی فصل ۹

- ☐ اصول بنیادین شراکت‌هایی که بخش خصوصی در آنها حضور و دخالت دارد، چیستند؟
- ☐ اصطلاحاتی چون وضوح و روشنی (شفافیت)، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، مشخص و دقیق بودن، و تلاش و ستیزجویی در شراکت خدماتی به چه معناست؟
- ☐ چگونه می‌توان به اصول مذکور دست یافت؟

استقرار اصول
شراکتی
صحیح

برقراری
ترتیبات سازمانی
و قراردادی
مناسب

تمرکز بر حیطه و
مضمون ترتیبات
شراکتی

اتکا به
دارایی‌های
شرکای بالقوه

ایجاد چارچوبی شراکتی

اصول شراکتی صحیح

کریس هیمنز

این فصل به بحث دربارهٔ اصول بنیادین شراکت‌هایی می‌پردازد که بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس در آنها حضور و دخالت دارند. فصل حاضر پیوندهایی هم با فصل‌های پیشین دارد، که بر مقوله‌هایی چون کنشگران، قلمرو و درون‌مایه، و نیز بر جنبه‌ها یا مشخصه‌های تشکیلاتی-سازمانی و پیمانی- قراردادی چارچوب شراکتی متمرکز بر اقشار فقیر تمرکز کرده‌اند. کانون توجه این فصل بر خواسته‌ها و الزامات برقراری شراکت‌های عمومی- خصوصی (با PPP‌های) مستمر و پایدار است، و به اصولی چون وضوح و روشنی (یا شفافیت)، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، مشخص و دقیق بودن، مشروعیت، انعطاف‌پذیری، برابری و نظایر اینها، و همچنین آنهایی که به‌طور مشخص وابسته و مرتبط با شراکت‌های عمومی - خصوصی برای اقشار فقیرند، می‌پردازد.

اصول بنیادین شراکت‌ها

برخی از اصول بنیادین درواقع شالودهٔ امکان‌پذیری و پایداری شراکت‌هایی به‌شمار می‌آید که بخش خصوصی در آنها دخیل است. آنچه به‌ویژه اهمیت دارد این است که اینها روشن و واضح‌اند، اینکه شرکت‌کنندگان مسئولیت‌پذیری مناسبی دارند، اینکه ذی‌سهم‌های اصلی آنها را مشروع و قانونی برمی‌شمارند، و اینکه تهیه و تدارک دارای شکلی مجاز و برابرنگر و رقابتی است. در عین حال، مشارکت‌جویی بخش خصوصی (PSP) در خدمات‌رسانی می‌بایست انعطاف‌پذیر و دارای امکان جرح و تعدیل باشد. از جمله ملاحظه‌های عمده در شرکت‌های در حال توسعه آن است که نتایج شراکت منصفانه و برابرنگر است - اینکه اقشار فقیر می‌بایست مستمراً و به گونه‌ای پایدار از تغییر جهت انجام شده در رویکرد، منتفع شوند. ناکام ماندن در پیروی از این اصول در چارچوب شراکت می‌تواند منجر به تأثیرات منفی متعددی شود - که از آن جمله‌اند دلسرد کردن سرمایه‌گذاران، گران تمام شدن رسیدن به اهداف برای حکومت‌های محلی، به وجود آوردن زمینهٔ سیاسی بی‌ثبات و دگرگون‌شونده، و در نهایت خدشه‌دار ساختن خدمات‌رسانی پایدار.

اصل روشنی و وضوح

قواعد و مقررات صریح و آشکار، برابرنگری و روشنی یا وضوح می‌توانند ایجاد محیط جذابی را برای سرمایه‌گذاران خصوصی و دیگر شرکای بالقوه برای کار و همکاری با حکومت محلی در تأمین خدمات، تضمین کنند.^(۱) برای بخش خصوصی، که با محیط قانونی مصون و مطمئنی پیوند یافته است، وضوح و روشنی موجب تضمین حرمت قراردادهای منصفانه و برابرنگر برای همهٔ گروه‌های دخیل است، و همچنین ترغیب به شراکت‌ها، بهبودبخشی رقابت و نیز کاهش هزینه‌ها. افزون بر آن، برای جامعهٔ شهروندی هم وضوح جنبه‌ای حیاتی از حکمرانی شهری هر چه مسئولیت‌پذیرتر، دموکراتیک‌تر و فراگیرتر به‌شمار می‌آید. این امر مستلزم آن است که فرایندها، موجب مطلع ماندن ذی‌سهم‌های مختلف، کاستن از فساد و گمراهی‌ها و نیز نهادینه‌سازی ذهنیت‌ها و محیط باز و آزاد و سرانجام دسترسی به اطلاعات شوند. در ادامه، هر یک از این جنبه‌ها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند.

□ آگاه و مطلع نگه داشتن ذی‌سهم‌ها

روشنی و وضوح با فرایندهایی فراگیر سروکار می‌یابد که تضمین و اطمینان لازم را در این باره به وجود می‌آورد که تمامی ذی‌سهم‌ها - همچون مصرف‌کنندگان، رأی‌دهندگان، تشکیلات و سازمان‌های کارگری، مناقصه‌گران و نیز شهرداری - دارای اطلاعات درست و دقیقی دربارهٔ تأثیرات بالقوه، خط‌مشی‌ها، هدف‌های شراکت و معیارها و فرایندهای تهیه و تدارک‌اند. چنین چیزی خود با ایجاد آگاهی،

پیرایند ۱-۹ فرایندهای روشن و شفاف تهیه و تدارک

ژوهانسبورگ، آفریقای جنوبی

پیوند با پیرایندهای ۳-۹، ۵-۸، ۲۲-۶، ۴-۴

شورای کلان شهری ژوهانسبورگ بزرگ^۱، به منظور دستیابی به بالاترین استانداردهای بین المللی، فرایندی دو مرحله‌ای را برای تهیه و تدارکات پیمانکار (اپراتور) مدیریتی انتخاب کرد و در پیش گرفت. نخستین مرحله همانا درخواست صلاحیت^۲ (RFQ) بود، که هدف از آن درواقع ایجاد سیاهه‌ای از مناقصه‌گرهای دارای صلاحیت کافی بود. از درخواست‌کنندگان دعوت شد تا نوعی ائتلاف یا شراکت تشکیل دهند و به ارائه پاسخی به «درخواست صلاحیت»، که نشان دهد آنان دارای حداقل معیارهای تعیین شده برای توان مالی و تجربه فنی لازم هستند، اقدام کنند. معیار مالی به گردش کار آنها (یا تعداد کارکنان و مشخصه‌های از این دست) در کسب و کار مرتبط با آب و فاضلاب، و همچنین سودآوری متداوم و منسجم‌شان در این زمینه، مربوط می‌شد. حداقل تجربه فنی مورد نیاز و خواسته شده نیز حول و حوش اجرای سامانه‌های آب و فاضلاب برای جمعیتی بیش از یک میلیون نفر، و همچنین مدیریت امور جمع‌آوری (وصول) و کنتورخوانی مرتبط با آب برای دست کم ۳۵۰ هزار اتصال یا انشعاب، می‌چرخید.

اندازه بهینه برای فهرست کوتاه^۳ [مثلاً سیاهه نامزدهای نیمه‌نهایی] مشارکت بخش خصوصی، بستگی به اوضاع و شرایط پروژه، میزان اشتیاق و رغبت در بین مناقصه‌گراها، و هزینه پیش‌بینی شده برای تسلیم پیشنهاد مناقصه خواهد داشت. سیاهه طولانی می‌تواند موجب بازداشتن مناقصه‌گرهای خوب و مناسب از مناقصه گردد، در حالی که فهرست بسیار کوتاه و مختصر نیز موجب کاهش رقابت می‌شود و در صورتی که برخی از شرکت‌های درج شده در فهرست از مناقصه صرف‌نظر کنند، مناقصه می‌تواند به شکست بینجامد. برای پروژه ژوهانسبورگ، معیار درخواست صلاحیت درواقع با هدف ایجاد فهرستی در گستره تعداد بین پنج تا هفت شرکت، تکوین گردید. ارزیابی درخواست صلاحیت، با تنظیم معیارهای حداقلی صریح و روشن برای فهرست‌بندی – یا درج در فهرست به روند ساده و شفاف «قبول یا رد»^۴ تبدیل شد. نیازی هم به تعهد کردن امتیازبندی قیاسی درخواست‌کنندگان وجود نداشت، و از سوی دیگر، نیاز به ارزیابان مختلف برای بررسی داوری نظری، چندان نبود که مطرح شود. سرانجام در مجموع، هفت درخواست‌کننده که حداقل معیارهای خواسته شده و الزامی را داشتند، انتخاب شدند.

فهرست کوتاه مذکور شامل «مشخصات هویتی و شغلی»^۵ شرکت‌های بین‌المللی آب بود. هر مناقصه‌گر درج شده در فهرست کوتاه تحت هدایت و راهبری یک شرکت بین‌المللی در زمینه آب قرار داشت، که یک یا چند تن از شرکا با خاستگاه آفریقای جنوبی را نیز دربرمی‌گرفت. تجربه حاکی از آن است که پیچیدگی مدیریت ائتلاف یا کنسرسیومی بزرگ می‌تواند به نوعی سردرگمی برای اپراتور تبدیل شود، و به همین دلیل تعداد شرکا در هر ائتلاف، در سند درخواست و صلاحیت، دست بالا به سه شریک محدود شده است. دومین مرحله فرایند یاد شده همانا «درخواست طرح پیشنهادی»^۶ (RFP) بود. اسناد و مدارک درخواست طرح پیشنهادی، در ماه ژوئن سال ۲۰۰۰ منتشر گردید. در پی آن، پنج پیشنهاد مناقصه ارسال و تسلیم شدند.

ارزیابی پیشنهاد مناقصه بر پایه ترکیب امتیازبندی فنی و مالی بود، که ۶۰ درصد امتیازبندی به پیشنهاد مناقصه فنی اختصاص می‌یافت و ۴۰ درصد به پیشنهاد مالی. بدین منظور از نظام موسوم به دو لفافه یا دو پاکتی^۷ استفاده شد. پیشنهادهای مناقصه فنی (لفاف یا پاکت‌های آن) در همان تاریخ تسلیم آنها در معرض عموم باز شدند. پیشنهادهای مالی در محیط امنی محفوظ ماندند و نگهداری شدند تا پس از تکمیل و پایان ارزیابی فنی گشوده شوند، و امتیازهای فنی شرکت‌کنندگان در مناقصه نیز به اطلاع آنان رسید. امتیازبندی فنی مبتنی بر تجربه (۲۵ درصد)، برنامه و طرح کاری (۳۵ درصد)، برنامه‌ریزی اشتغال کارکنان لازم و همچنین پیشینه و سوابق کاری^۸ کارکنان بخش مدیریت (۴۰ درصد) بود.

آنچه برای شورا اهمیت داشت، این بود که روند یاد شده به شکلی حرفه‌ای انجام گیرد و به گونه‌ای اثبات شدنی، روشن و شفاف باشد. چنین چیزی به چند شیوه حاصل آمد، که از آن جمله‌اند:

- بررسی و نظارت مشترک روند ارزیابی به وسیله تشکیل جلسه ویژه «هیئت حکمیت یا داوری شورا»^۹ (متشکل از اعضای شورا) و هیئت مشاوره آب و فاضلاب (متشکل از اعضای که بیشتر آنها در زمره اعضای شورا نبودند).
- استفاده از ارزیابی حرفه‌ای، با سرپرستی و هدایت مشاوران خارجی (بیرونی). شورا دغدغه این را داشت که چه‌بسا درک و استنباطی بیرونی در کار باشد، مبنی بر اینکه چنانچه مأموران ذی‌صلاح و رسمی شورا خود مستقیماً در امتیازبندی طرح‌های پیشنهادی دخالت ورزند، ممکن است تضاد منافی در این میان نمایان گردد. هر چند که به هر حال مقامات ذی‌صلاح شورا به شکلی گسترده، با ظرفیتی جز امتیازدهی، و به منظور به چالش کشیدن یافته‌های گروه امتیازدهی و ایجاد آگاهی و شناخت محلی، مداخله ورزیدند.
- به کارگیری حسابرسان یا ممیزان بیرونی ذی‌صلاح و درستکار برای نظارت بر ارزیابی هر یک از مراحل و گزارش مقوله‌هایی چون امانت و درستکاری، روال و رویه رسیدگی و نیز برابرنگری.
- هر یک از مراحل ارزیابی فنی، به‌وسیله گروه سومی مورد بررسی و بازنگری قرار گرفت و به چالش طلبیده شد. برخی از قسمت‌های پیشنهاد مناقصه، همچون سوابق کاری و حرفه‌ای کارکنان اصلی، مستقیماً به دست دو ارزیاب، مورد امتیازدهی قرار گرفت.
- در «درخواست طرح پیشنهادی»، حصار و مانعی دست کم ۷۵ درصدی برای امتیاز فنی در نظر گرفته شده بود. سه درخواست‌کننده مناقصه، امتیازشان بالاتر از ۷۵ درصد بود و بدین ترتیب با توجه به این امر، به عنوان مناقصه‌گرهای ذی‌صلاح تعین شدند و به مرحله بعدی ارزیابی گام نهادند. دو درخواست‌کننده امتیازی کمتر از ۷۵ درصد داشتند، و برطبق قوانین و مقررات تعیین شده برای درخواست طرح پیشنهادی، پیشنهاد مالی‌شان هم بدون آنکه لفاف‌شان گشوده و رؤیت شود، به آنها بازگردانده شد.

باز کردن سه پیشنهاد مالی یاد شده، در اکتبر سال ۲۰۰۰ در معرض عموم مردم رخ داد. جمع امتیازبندی‌ها مطابق با فرمول تعیین شده در «درخواست پیشنهادها» محاسبه شد. ائتلاف یا کنسرسیومی متشکل از نورث امبرین واتر^{۱۰} (بریتانیا)، لیونز ده زو (فرانسه) و WSSA (آفریقای جنوبی) در مجموع به بالاترین امتیاز فنی و مالی دست یافتند و به منزله مناقصه‌گرهای دارای اولویت انتخاب شدند. در پی مذاکرات موفقی که در نوامبر و دسامبر سال ۲۰۰۰ انجام پذیرفت، ائتلاف مذکور اقدام به تشکیل شرکت یا کمپانی‌ای محلی با نام «جووام»^{۱۱} کرد. جووام خدماتش را در قالب قرارداد، در آوریل ۲۰۰۱ آغاز کرد. تهیه و تدارکات قرارداد ژوهانسبورگ، از زمان انتشار اسناد و مدارک «درخواست طرح پیشنهادی» تا امضای قراردادها تنها ۱۵ ماه به درازا کشید. از جمله دلایل آن عبارت بودند از تعهد سیاسی، رهبری قدرتمند و با اقتدار، ساختار مشاوره‌ای انعطاف‌پذیر و مسئول و پاسخگو (ن.ک. پیرایند ۲۲-۶)، گرایش شدید از طرف شرکت‌های محلی و بین‌المللی، و فرایند تهیه و تدارک کاملاً برابرنگر، و واضح و شفاف.

منبع: کریس ریگتسون، گروه هال کراو، مشاوران شورای کلان شهری ژوهانسبورگ بزرگ

- | | | |
|--|-------------------------------|-----------------------------|
| 1. Greater Johannesburg Metropolitan Council | 2. request for qualifications | 3. shortlist |
| 4. pass/fail | 5. who's who | 7. two-envelope system |
| 8. cv (curriculum vitae) معادل resume در انگلیسی آمریکایی است (م.) | 9. Council Adjudication Panel | 10. Northumbrian Water (UK) |
| 11. Jowam | | |

ارتباط می‌یابد. اطلاعات کیفی، ذی‌سهم‌ها را قادر به حضور و دخیل شدن در بحث و گفتمان خبر داده‌شده دربارهٔ گزینه‌های مشارکت‌جویی بخش خصوصی و نیز تصمیم‌گیری می‌سازد، و آن‌گاه به ایجاد اطمینان از تهیه و تدارکات و قیمت‌گذاری یاری می‌رساند. این امر مستلزم آن است که خط‌مشی‌ها و اولویت‌های خدماتی به خوبی و دقت مورد بحث و گفتمان و سپس انتشار قرار گیرند و گزینه‌های تأمین خدمات اعلان گردند و به آگاهی عموم برسند. به عنوان مثال، موضوع سطوح و رده‌های متمایز خدمات مختلف، به‌منظور هر چه مقرون به صرفه‌تر ساختن آنها برای مردمان تهی‌دست می‌بایست چنان سریع و آزادانه مطرح شود که اقشار فقیر نقشی در تصمیم‌گیری داشته باشند و تلویحات نهفته در این تصمیم‌های شراکتی را درک کنند و از آنها آگاه گردند. الزامات گزارش‌دهی برای شراکت‌ها می‌بایست قاعده‌مند باشند و دارای جزئیات تفصیلی مناسب و دقیق، تا شریک و سهیم شدن در اطلاعات را تضمین کنند. زمینه‌ها و بافتارهای اجرایی با الزامات خط‌مشی و سیاست‌گذاری مشارکت‌جویانه و دموکراتیک‌تر، با توجه به تسهیم اطلاعات (راجع به مناقصه‌گراها و جریان‌های مالی) و همچنین مشاورهٔ ذی‌سهم‌ها، دارای الزامات گسترده‌ای است. حکومت‌های محلی می‌بایست به خودی خود این الزامات را بدعت نهند و آغاز کنند، تا این اطمینان را به‌وجود آورند که بحث و گفتمان‌های مختلف دربارهٔ خط‌مشی و فرایندهای تهیه و تدارک، تا جایی که ممکن است، باز و آزاد شکل می‌گیرند. در گونه‌رو^۱ (ن.ک. پیرابند ۴-۹) شهرداری، فرایندی مشخصاً واضح و روشن را با حضور و شرکت تمامی ذی‌سهم‌های شهری، برای طراحی امتیاز بهره‌برداری آب و فاضلاب به وجود آورد.

□ کاستن گمراهی و فساد

وضوح و روشنی در عین حال با متوقف ساختن هرگونه فساد و کژراهه در تهیه و تدارکات نیز سروکار می‌یابد. فساد می‌تواند قراردادهای را در معرض و اختیار مناقصه‌گرهایی که شایستگی لازم را ندارند، به هزینهٔ دیگر مناقصه‌گراها و عموم مردم قرار دهد، و می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری را در حکومت محلی، مبهم و نامشخص سازد. اغلب این بدان معناست که منابع همخوانی لازم را با اهداف برنامه‌ریزی‌شده‌شان ندارند و نمی‌توانند آنها را برآورده سازند؛ و در این میان همگان - و اغلب، به‌ویژه اقشار تهی‌دست - دچار و متحمل کاستی‌ها می‌شوند.

در حال‌وهوای فعلی در کشورهای در حال توسعه، انگیزه‌های متعددی برای شرکت‌های بخش خصوصی در شرکت جستن در فساد وجود دارد. چه‌بسا آنها بخواهند مطمئن شوند که در فهرست مناقصه‌گراها گنجانده شده‌اند، آن‌هم صرف‌نظر از اینکه شایستگی‌اش را دارند یا نه؛ و یا اینکه می‌توانند بکوشند تا بر ویژگی‌هایی که شرکت‌کنندگان می‌بایست داشته باشند، به گونه‌ای تأثیر بگذارند که قرعه به نفع و به نام خود آنها بیفتد، و نه دیگر مناقصه‌گراها؛ یا اینکه مشخصاً خیلی راحت و ساده می‌کوشند بدون در نظر گرفتن اینکه آنها بهترین شرکت‌کننده‌اند، برای این منظور انتخاب شوند. باری، به همین خاطر است که ایجاد بازدارنده‌های آیین‌نامه‌ای در برابر فساد، اهمیت می‌یابد.

□ تضمین وضوح و شفافیت

هر شهرداری ترغیب می‌شود تا اصول و فنونی را به‌منظور ارتقا و هر چه بهتر کردن وضوح و شفافیت، به گونه‌ای که متناسب با زمینه و بافتار و گرایش‌های محلی باشد، مقرر سازد. برخی از توصیه‌های اساسی در این میان می‌تواند شامل اینها باشد:

- مناقصه‌گراها به اطلاعاتی یکسان دربارهٔ پروژه دسترسی دارند؛
- طرح‌های پیشنهادی می‌بایست از حداقل خواسته‌ها و الزامات پیروی کنند؛
- متوسل شدن اپراتورهای احتمالی به پشتیبانی از سوی هر کس که در اعطای قرارداد دخیل است، ممنوع است؛

1. Gweru

- همدست شدن و تباری با دیگر مناقصه‌گراها ممنوع است؛
- اصلاح و تجدیدنظر در پی اعطای قرارداد، ممنوع است (مگر اینکه دگرگونی‌های پیش‌بینی نشده عمده‌ای در محیط اجرایی رخ نماید)؛ و
- گزارش‌دهی اصلاحات به عموم مردم، و گزارش‌دهی کلی در سرتاسر چرخه پروژه، می‌بایست تا جایی که امکان دارد، باز و آزاد صورت گیرد.

افزون بر اینها، به کارگماری مشاوران خارجی (بیرونی) برای کار با شهرداری در مورد ارزیابی مناقصه‌ها، اغلب گامی سودمند به شمار می‌آید، چرا که آنان اعتماد و اطمینان لازم را در کیفیت و استقلال روند مورد بحث به وجود می‌آورند. در گوته‌رو، حضور و مداخله مشاوره‌ای با بودجه^۱ USAID (کارگزاری ایالات متحد برای توسعه بین‌المللی) در مراحل گوناگون، و مشخصاً در ارزیابی مناقصه، به بهبود و ارتقای قطعیت عمومی در این باره که روند مذکور مشروع و قانونی است کمک کرد (ن.ک. پیرابند ۴-۹). سازمان‌های غیردولتی یا NGOها ابزاری سودمند را برای کمک به نظارت بر تهیه و تدارک‌ها، تنظیم تعرفه و همچنین فرایندهای اجرایی، به دست می‌دهند. شهرداری‌ها می‌توانند از این توان و ظرفیت برای همکاری به آنها در به وجود آوردن تضمین ژرف‌نگری و بررسی مستمر همگان بر شراکت‌ها، استفاده کنند.

غالباً قانون‌گذاری ملی یا قوانین و مقررات محلی امکان جلوگیری از قصور و فساد پیمانکاران، یا قانون‌شکنی مالیاتی به شکلی موقت یا دائم را، در مشارکت‌های آینده بخش خصوصی یا دیگر قراردادهای دولتی، فراهم می‌سازند. برای چنین رویکردی به کار کردن منصفانه و کارآمد، می‌بایست مراقبت‌های لازم برای استقرار ترتیبات نهادی مناسب صورت گیرد (همچون نهادی که توانایی ممنوعیت‌های مختلف را داشته باشد). پس از این، آنچه اهمیت دارد، تعریف اصولی و روشن این نکته است که چه فعالیت‌هایی می‌توانند منجر به ممنوعیت یا محرومیت شوند، ارائه جریمه‌های ممنوعیتی مختلفی که برای تخطی‌های گوناگون و مقادیر متفاوت آنها مناسب می‌نماید، و امکان‌پذیر ساختن روال‌های کاری دقیق و دارای جاذبه.^(۲)

اصل رقابت

رقابت میان تأمین‌کنندگان مختلف خدمات، به مهار کردن هزینه‌ها و تضمین خدمات مطلوب و مناسب کمک می‌کند. این امر، چنین امکانی را در اختیار شهرداری قرار می‌دهد که بازار را بررسی و آزمون کند و بهترین دادوستد ممکن را برای ساکنان تحت پوشش خود انجام دهد. رقابت همواره این را در میان شرکت‌کنندگان یا رقیبان برمی‌انگیزد که قیمت‌های پایین‌تری را در نظر بگیرند و ارزش درست و مناسبی برای پول قائل شوند. این خود به مثابه نوعی انگیزه برای شرکت‌هاست، که تا حد امکان، هر چه پربازده‌تر شوند. هر قدر که شرکت به کارایی بیشتری دست یابد، تأثیر این امر بر قیمت و کیفیت خدمات به نفع تمامی مصرف‌کنندگان، و از جمله اقشار تهی‌دست خواهد بود.

شراکت‌ها تنها در جایی شگنی و امکان‌پذیر می‌نمایند که کنشگرانی بالقوه، که توانایی تهیه و تدارک خدمات مورد نیاز را با قیمت و سطح کیفی مناسب و پذیرفتنی دارند، در آنها حضور داشته باشند. چنانچه توان و ظرفیتی در کار نباشد، یا اینکه سرمایه‌گذاران اصولاً مخالف مخاطره‌های موجود در امور باشند، شهرداری‌ها از تهیه و تدارک خدماتی که خواهان‌شان از بخش خصوصی‌اند، درخواهند ماند و به این خدمات دست نخواهند یافت. در جایی که طیف اپراتورهای خصوصی بالقوه محدود است، بس حیاتی و ضروری است محرز گردد که آیا آنها به واقع توانایی برآورده ساختن استانداردهای مورد نیاز را دارند یا خیر. وقتی که مسابقه یا رقابتی در میان نباشد، بسیاری از فواید مفروض شراکت‌های عمومی- خصوصی می‌تواند خدشه‌دار گردد و به خطر افتد.

1. United States Agency for International Development

برای ایجاد و شکل‌گیری محیطی رقابتی، جنبه‌های بسیاری وجود دارد. البته بیشتر اینها به هر حال در بالاترین سطوح و رده‌های حکومتی رخ می‌نمایند. حکومت، در رده خط‌مشی و مقرر ساختن چیزی، می‌تواند به تعریف و تبیین حق و حقوق بپردازد و قوانینی را وضع کند تا دسته‌ها و گروه‌های خصوصی، امکان حضور و دخالت در شراکت‌های عمومی- خصوصی را به هزینه‌ای معقول، داشته باشند. از جمله گزینه‌های مشخصاً پراهمیتی با توجه به این امر، عبارت‌اند از قوانین رقابت و سازوکارهای اعمال آنها، حذف موانع دست‌وپاگیری قانونی برای ورود به این حیطه، و ترویج و شناساندن مجموعه قوانین و نظام‌نامه مناسب هدایت انجام این گونه امور. این نکته پیش‌گفته می‌تواند با ایجاد اطمینان و تضمین دسترسی برابر به اطلاعات ذی‌ربط و چه‌بسا برنامه‌های مشخصی که به منظور ایجاد و شکل‌گیری نوعی بازار از تأمین‌کنندگان بالقوه خدمات و همچنین متخصصان فنی بالقوه جهت‌دهی شده‌اند، نقشی هدایت‌گر در این میان داشته باشد. محیط و فضای شراکت‌ها می‌بایست به گونه‌ای باشد که صریح و بی‌هیچ تعارف، تأمین‌کنندگان خدمات را از هر گونه تبانی و توطئه باز دارد و آنان را از این قبیل کارها مأیوس و سرخورده سازد (که این خود مثلاً می‌تواند با تقسیم‌بندی بازارها یا تنظیم دقیق مناقصه‌ها صورت پذیرد). افزون بر اینها گفتنی است که بخش عمومی در رده‌ها و سطوح بالاتر و همچنین در داخل شهرداری‌ها، می‌بایست به آزادی تجاری حرمت نهد و بدان توجه داشته باشد و از مداخله‌های دلبخواهی اجتناب ورزد.

در جایی که به قوانین و مقررات نیاز است، کشمکش همانا برقراری نوعی تعادل در سازوکارهای نظارتی - کنترلی، با رواج پویایی‌شناسی^۱ بازار در دوره‌های درازمدت‌تر است. هدف غایی همانا اطمینان از وجود خدمات باکیفیت و بهای مناسب و در حد استطاعت، برای مصرف‌کنندگان است. برای این منظور، مقررات دقیق و درست، مستلزم استفاده از رویکردها و ابزارهای مختلف و متنوع، همچون حداقل خواسته‌ها و الزامات قراردادی، قیمت‌منطبق با نوسان‌ها و حساسیت‌های این بخش و مقررات مربوط به نرخ یا میزان بازگشت پول، الزامات کیفی و نیز ورود آزادانه است. اغلب ضروری است این تضمین و اطمینان به وجود آید که منافع مصرف‌کنندگان فقیر به خوبی در روندهای تصمیم‌گیری و نظارت تبیین شود، به گونه‌ای که انگیزه‌ای را برای اپراتور در تکوین راه‌حل‌هایی خدماتی که موجب کاهش قیمت‌ها شود و به گسترش پوشش و شمول خدماتی در سطوح متناسب با وسع و توان مالی مردم کمک کند، به وجود آورد.

هدف درواقع آفریدن موقعیت‌ها و فرصت‌هایی برای طیفی گسترده‌تر از رقبیان یا شرکت‌کنندگان در رقابت است، اما در عین حال تضمین این نیز هست که آنان مناقصه‌گرهایی واقع‌نگرند. مشخصه‌های روشن و آشکار برون‌دادها یا آنچه تولید می‌شود، درباره گستره و قلمرو، مدت زمان یا مدتی که قرارداد به درازا می‌کشد، داشته‌ها و ملزومات خدماتی، شرایط مالکیت و مدیریتی، و همچنین استانداردها و چرخش یا انتقال مخاطره‌های موجود، اطلاعات پراهمیتی را فراهم می‌آورند که می‌توانند فرایندهای مناقصه‌ها را هرچه رقابتی‌تر سازند. شهرداری‌ها با صراحت و صداقت هر چه بیشتر درباره ابعاد پروژه می‌توانند این امکان را برای مناقصه‌گرها فراهم سازند که خود را برای معیارهای معین شده، آماده و مهیا کنند. از هر نظر می‌بایست مراقب بود که مبادا با فراهم ساختن اطلاعات نامتقارن، ممنوعیت یا محدودیتی در فضای رقابت به وجود آید.

□ مناقصه‌های ناخواسته

مناقصه‌های ناخواسته در عین حال می‌توانند موجب توجه و کشش در شراکت‌ها شوند. خاستگاه این قبیل مناقصه‌ها به‌طور معمول کارآفرین‌هایی خصوصی‌اند که ایده‌هایی را درباره چگونگی تهیه و تدارک خدمات یا گستراندن آنها از طریق حضور و دخالت خودشان، به شهرداری عرضه و پیشنهاد می‌کنند و در اختیارش قرار می‌دهند. این خود می‌تواند ایده‌ها یا انگاره‌های سودمندی را به اندیشه و تفکر

1. dynamics

پیرابند ۲-۹ مناقصه‌های ناخواسته^۱

بیراتناکار، نیال

همان‌گونه که آشکار می‌نماید، شراکت‌های عمومی- خصوصی برای مدیریت ضایعات جامد در بیراتناکار نیال، چرخشی از این ترتیب و چیدمان که شهرداری را به جان اپراتوری که تحت سلطه آن بود می‌انداخت، و با مناقصه‌ای ناخواسته آغاز می‌گشت، صورت گرفت و رو سوی ترتیب و چیدمانی آورده شد که به شدت به نفع شهرداری است و هزینه‌های ناپایدار و غیرمستمری را به گردن اپراتور خصوصی می‌اندازد. مسائل و معضلات موجود در این زمینه، دربردارند آموزه‌هایی برای حکمرانی، مدیریت مناقصه‌های ناخواسته، و همچنین مخاطره‌هایی است که در ترتیبات شراکتی به چشم می‌خورد.

قرارداد برای مدیریت ضایعات جامد در شهر، به انگیزش شرکتی خصوصی که از آن برای چنین کاری درخواست شده بود، بدعت نهاده و آغاز شد. هیچ تلاشی هم پیش از آن برای بررسی مشکلات و نیازهای موجود در زمینه ضایعات جامد در شهر صورت نگرفته بود. بنگاه زیرمجموعه وابسته به شهرداری بیراتناکار، بدون تخصص ضروری برای این کار و بی هیچ پشتیبانی فنی، به توافق پیمانی- قراردادی ده‌ساله‌ای، در سال ۱۹۹۷، با شرکتی به نام «خدمات زیست‌محیطی آمری کورپ»^۲ که خاستگاه آن امریکا بود، گام نهاد.

تصمیم‌گیران وابسته به شهرداری بدین سمت هدایت شدند که اعتقاد بیاورند شراکت با بخش خصوصی نه فقط موجب بهبود تأمین خدمات در شهر خواهد شد بلکه نهایتاً فوایدی را برای خود شهرداری نیز در بر خواهد داشت. هیچ‌گونه برآورد و ارزیابی نهادی یا مالی، و یا مطالعاتی در زمینه تمایل به پرداخت در این میان انجام نشد. به‌منظور تضمین وضوح و شفافیت و نیز پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری هم هیچ‌گونه مناقصه، رقابت (مسابقه) و یا دیگر سازوکارهای از این دست عرضه نگردید. فرایند مشاوره‌ای هم با جامعه شهروندی در کار نبود، و اتحادیه‌های تجاری تأثیر چندانی بر تصمیم‌ها نداشتند، و قرارداد بدون هر گونه درون‌داد از سوی مشاوران مستقل فنی، اعطا گشت.

درواقع شهرداری بر پایه جذاب بودن طرح پیشنهادی، و کاریسما یا جَذَبه^۳ نماینده شرکت (کمپانی) و حمایت مکتوب سفارت امریکا این شراکت را بنا نهاد. طرح پیشنهادی به خاطر ارزش صوری‌اش پذیرفته شد. در نتیجه کوشش چندانی هم برای تأیید کامیابی یا پایداری شرکت مذکور از طریق بررسی‌های مالی و ارزیابی‌های مربوط به کارهای پیشین صورت نگرفت. شهرداری هیچ مطالعه و بررسی‌ای برای آزمون پایداری یا موفقیت‌آمیز بودن گزینه‌های قراردادی انجام نداد، و تازه، هیچ تردید جدی‌ای هم در مورد اعتبار یا امکان‌پذیر بودن پیشنهاد فنی به عمل نیاورد. درست به همین ترتیب، هیچ برآورد نهادی یا مالی انجام نگرفت و زمینه‌یابی و بررسی تمایل به پرداخت نیز به‌منظور آزمون واکنش اجتماع محلی در برابر قیمت‌هایی که برای جمع‌آوری زباله‌ها تعیین شد، صورت نپذیرفت.

در مراحل آغازین، پیشرفت‌هایی همچون خرید محوطه‌ای برای دفن زباله^۴ و پاره‌ای تجهیزات حاصل آمد، لیکن چیزی نگذشت که پیمانکار بنا کرد به وام گرفتن گسترده از مردم و نهادهای محلی و به‌طور کلی در کاتماندو. شهرداری هیچ‌گاه از این کار خبر نشد. سپس سرمایه‌گذاران اندک اندک دریافتند که وام‌ها پذیرفته یا محترم شمرده نشده‌اند. دست آخر، همین بانک‌های محلی که خاستگاه وام‌های مذکور به شمار می‌آمدند، عدم ظرفیت مالی شرکت را علنی ساختند و از تأمین مالی لازم برای پیش رفتن پروژه سر باز زدند. بدین ترتیب بود که نماینده مسئول و آنی که شرکت آمری کورپ را بدین کار برانگیخته بود، راه گریز از کشور را در پیش گرفتند.

یکی از مهندسان مشاور فنی بومی به نام «سلیت»^۵ قدم به میدان نهاد و مسئولیت آمری کورپ را به گردن گرفت (ن.ک. پیرابند ۷-۶). این مشاور کوشید تا تأیید و تصویب شهرداری را برای تلاش دیگری در این زمینه و احیا و باززنده‌سازی^۶ شراکت، در پی کارشکنی‌های فراوانی که به دنبال از هم پاشیده شدن ترتیبات پیشین به وقوع پیوست، بگیرد.

البته به هر حال هم‌اکنون تسهیم و توزیع ریسک‌های موجود به معضل عمده‌ای بدل شده است و کماکان دارد پایداری و دوام شراکت را مورد تهدید قرار می‌دهد. قرارداد مورد بحث به نفع شهرداری است، و مخاطره نامنصفانه‌ای را فراوری اپراتور خصوصی قرار می‌دهد. به کوتاه سخن، چیدمان مخاطره‌های یاد شده بدین ترتیب است که در ادامه می‌آید:

- پیمانکار خصوصی کل مخاطره را به عهده می‌گیرد؛
- شهرداری مستحق ۱۰ درصد سود است، لیکن کمتر از آن و یا سرمایه‌گذاری، خبر؛
- جمع‌آوری مبالغ پرداختی جزو مسئولیت پیمانکار خصوصی است، و شهرداری در این میان هیچ الزام یا تعهدی در قبال پرداخت نشدن آن ندارد؛
- پیمانکار در ایجاد خاستگاه مشتری و جمع‌آوری مبالغ پرداختی از خانه‌های مسئولیت دارد، هر چند که شهرداری هم به نوعی در تسهیل این روند نقش دارد؛ و
- پیمانکار خصوصی متعهد ایجاد محوطه‌ای برای دفن زباله و تجهیزات و امکانات بازیافت، و نیز دوام‌پذیر کردن آن از بُعد تجاری، بی‌هیچ مساعدت عمده‌ای از سوی شهرداری است.

حاصل آن است که شراکت کماکان با دشواری به حرکتش ادامه می‌دهد.

تجربه این شراکت، دست‌کم بر دو موضوع عمده مرتبط با قراردادی تأکید می‌کند. نخستین اینها همانا ریسک تهیه و تدارک ناخواسته است. پیشنهاددهنده مناقصه مشخصاً دارای امتیاز اطلاعات نسبت به شهرداری بود، و شهرداری با داشتن طرح پیشنهادی با همان ارزش ظاهری‌اش قدم به قراردادی نهاد که طرف آن مشکوک می‌نمود؛ آن هم بی‌هیچ توجهی به امکان‌پذیری مالی، فنی و نهادی توافق مذکور.

دوم، تا جایی که به ترتیبات و چیدمان فعلی مربوط می‌شود، قراردادهای پایدار درواقع قراردادهایی عقلایی به‌شمار می‌آیند. هر قراردادی می‌بایست برای هر دو طرف قرارداد، عقلایی باشد و حساسیت‌هایش هر دو طرف را دربرگیرد. شهرداری‌ها لازم است آگاه باشند قراردادهایی که به طور مشخص به نفع آنهاست یا نوعی تبعیض برای شهرداری قائل می‌شوند و خطرهای موجود را بر دوش پیمانکار خصوصی می‌گذارند، دوام‌پذیری درازمدتی ندارند و تازه، محتمل هم نیست که منجر به فایده‌ای برای اقشار فقیر شوند. به دیگر سخن، شهرداری‌ها ممکن است در کوتاه‌مدت سودی نصیب‌شان شود، لیکن شهرداری در نهایت - و در مقام سازمان یا کارگزاری که عهده‌دار مسئولیت فراهم ساختن خدمات شهری است- نمی‌تواند به تضمین ترتیبات و آرایه‌بندی‌های کارگشا دل‌بندد، در حالی که خود در کار بهره‌کشی از بخش خصوصی است.

منبع: برگرفته از پلامر و اسلیتر، ۲۰۰۱

1. Unsolicited
6. SILT

2. Americorp Environmental Services
7. revitalising

3. charisma

5. landfill site

شهرداری بیفزاید، و به آن کمک کند تا به مسائل و معضلاتی که خود پاسخی برای آنها ندارد، بپردازد. به هر شکل، در عین حال که مناقصه‌های ناخواسته می‌توانند موجب ارائه راه‌حل‌های نوآورانه شوند، همچنین می‌توانند پرسش‌ها یا تردیدهایی غامض و پیچیده را در مورد اصول، به میان کشند. نخستین موضوع مدّ نظر همانا ایجاد اطمینان و تضمین این نکته است که هر طرح پیشنهادی عملاً به یکی از اولویت‌های شورا می‌پردازد و آن را برآورده می‌سازد. دغدغه و دل‌مشغولی سیاست‌گذاران غالباً این است که شهرداری‌های فاقد تجهیزات کافی، از طریق تبیین کارآفرینان، و بدون آن پروژه‌هایی که به واقع برای کار شورا اهمیت دارند، بابت مطلوبیت یا پسندیده بودن پروژه‌ها متقاعد شوند و بدان اعتقاد راسخ بیابند. به همین دلیل، هر طرح پیشنهادی پروژه می‌بایست در نهایت با توجه به معیارهای معمول برسنجیده شوند و از طریق مجراهای معمول برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی‌ای که برای تمام پروژه‌های شهری وابسته به شهرداری اعمال می‌گردد، به پیش روند.

این نیز در این میان اهمیت دارد که شهرداری‌ها مناقصه‌هایی از این دست را چنان به‌درستی اداره و مدیریت کنند تا این تضمین و اطمینان حاصل آید که اینها موجب لطمه زدن به شورا نمی‌شوند. نخستین یا عمده‌ترین مخمصه و تنگنایی که وجود دارد، چگونگی به‌کارگیری این بدعت یا نوآوری و نیز توجه درست و مناسب به حق تملک عقلایی و ذهنی و در عین حال حفظ روند آزاد، منصفانه و رقابتی تهیه و تدارک‌هاست. از همین روست که طراحی فرایندهایی به‌منظور رویارویی با مناقصه‌های ناخواسته اهمیت می‌یابد. این قبیل مناقصه‌ها در برخی از کشورها، آزادند و علناً ممانعت می‌شوند، لیکن بنا نیست که موضوع از این قرار باشد. مصالحه یا رفق و مدارای مناسب همانا پذیرفتن این گونه مناقصه‌ها به مثابه ایده‌هایی مفید و سودمند، و سپس در نظر گرفتن‌شان چونان طرح پیشنهادی برای روند پیشنهاد مناقصه معمول است. این خود می‌تواند بدان معنا باشد که مناقصه‌گر دیگری برنده قرارداد شود، و به همین خاطر ضروری است که چیزی به‌عنوان نوعی جبران یا پاداش برای بدعت‌گذار یا منشأ اصلی ایده، در نظر گرفته و داده شود. به همین دلیل، می‌بایست معیارهای روشن برای ارزیابی اصالت یا خاستگاه اصلی طرح‌های پیشنهادی شکل گیرد، و شهرداری می‌تواند زمانی که طرح پیشنهادی به مرحله‌ای رسیده است که عملاً در مقام مناقصه پیشنهادی پروژه عنوان می‌شود، این را برگزیند که پاداشی جبرانی برای مناقصه‌گرهای ناخواسته در نظر بگیرد. در بیراتناگار (ن.ک. پیرابند ۲-۹) پیشنهاد مناقصه‌ای ناخواسته از سوی شرکتی خارجی در زمینه مدیریت ضایعات جامد، منجر به این شد که شورا فریب بخورد و به‌علاوه، از ذی‌سهم‌های بسیاری هم کلاهبرداری شود. حال در صورتی که شهرداری از بهترین عملکرد انجام شده در جایی دیگر پیروی می‌کرد و مشاوره فنی انجام می‌داد، می‌شد که از موقعیت شرمندگی به‌وجود آمده اجتناب کرد.

اصول هم‌وردی کردن

در جایی که رقابتی در کار نباشد، محیط‌های موسوم به هم‌وردی را می‌توان با هدف بهبود بخشی کارایی فراهم‌کنندگان پیمانی خدمات، آفرید.^(۴) این امر عمدتاً از طریق تداوم بخشیدن شهرداری به واگذاری فراهم‌سازی خدمات در بخشی از منطقه تحت نفوذ یا حوزه اختیاراتی خود، آن هم آگاهانه و تعمدی و نه برحسب قرارداد، در سرتاسر منطقه به شریکی از بخش خصوصی، انجام گرفته است. این رویکرد دارای دو تأثیر آشکار است. نخست آنکه سنجه و محکی از بخش عمومی به دست می‌دهد که در مقابل آن می‌توان برنامه اجرایی اپراتور خصوصی را برسنجید. دوم، این بدان معناست که شهرداری، ظرفیت و ابزارهایی را (همچون گردآوردن وسیله نقلیه برای ضایعات جامد) در اختیار دارد و در خود حفظ می‌کند که می‌بایست در صورت ناکام ماندن ترتیبات مشارکت بخش خصوصی، توان گام نهادن به داخل ماجراها را به آن بدهند.

اساساً چهار شیوه برای جنبه رقابتی بودن چنین ترتیبات و آرایه‌بندی‌هایی وجود دارد:

۱. کم کردن دوره توافقی قراردادی (پیمانی) و یا تدارک دیدن بازنگری یا بررسی دوره‌ای اجرای برنامه، ضمن مشورت با مصرف‌کنندگان تأثیرپذیر؛

پیرایند ۳-۹ مشارکت جویی و آگاهی همگانی ژوهانسبورگ، آفریقای جنوبی

شورای کلان شهری ژوهانسبورگ بزرگ (GIMC) بر اثر بحران مالی سال ۱۹۹۷، برنامه ابتکاری و بدعت گزارانه موسوم به آیگولی^۱ ۲۰۰۲ را به منظور خنثی کردن تبعات و پیامدهای بحران مالی، پرداختن و برآورده ساختن تراکم‌های زیرساختی و نیازهای اساسی حفظ و نگهداری آنها، و نیز از میان برداشتن دوباره کاری‌ها، هماهنگی‌های ناکافی، فقدان مهارت‌های لازم و نبود نظام مدیریت اجرایی، تدوین کرد و به راه انداخت.

ستیز یا چالش عمده و اولیه در فرایندی بغرنج و تودرتو (که در پیرایند ۴-۴ به تفصیل توضیح داده شده است) در امر ساختار بندی دوباره، این است که آیا می‌توان نیازهای تمامی ذی‌سهم‌ها را برآورده ساخت، و چگونه می‌توان منافع درست و بحق را با دلایلی درست و بحق در خدماتی درست و بحق در نظر گرفت. چنین چیزی به هر حال دشوار بوده است و مدیریت وابسته به شهرداری، بابت به کار گرفتن تمامی ذی‌سهم‌های ذی‌ربط به اندازه‌ای که می‌بایست، بارها مورد انتقاد گرفته است. [گروه یا مسئول] رهبری نیز به نوبه خود این دعوی را دارد و حفظ می‌کند که می‌بایست دست به تهاجمات مطلق و قاطع بزند، چرا که نمی‌تواند همواره همه علائق را ارضا کند. این تصمیم را هم گرفته است که طرح و برنامه راهبردی گسترده‌ای را بر مبنای برآورد مدیریتی‌اش از مسائل و موضوعات اصلی فراهم آورد، و متعهد شده است که به دادوستد با ذی‌سهم‌هایی معین درباره موضوعات و مسائل مشخص، همزمان با آشکار شدن اجرای برنامه، بپردازد.

برقراری تعادل و توازن میان گرایش‌ها و منافع گوناگون کاری است بس دشوار، که دلیل آن هم فقط در تنوع و گوناگونی آنها خلاصه نمی‌شود. «دفتر مدیر شهر»^۲ به منظور تهیه ساختاری برای روند مورد بحث، تمرکز خود را بر اصول، مسائل و معضلات و نیز چالش و کشمکش‌های کلی، و جنبه‌های مشخص طرح و برنامه آیگولی ۲۰۰۲ معطوف ساخت. جریان مشاوره دربردارنده بخش‌های سیاسی و اداری شورای کلان شهری، احزاب و گروه‌های سیاسی، تشکیلات و سازمان‌های کارگری، سازمان‌های شهروندی و دیگر گروه‌های اجتماع محلی، تجارت و کسب‌وکار، دپارتمان‌های حکومت ملی و ایالتی، و دیگر حکومت‌های محلی بود.

«اتحادیه کارگران وابسته به شهرداری در آفریقای جنوبی»^۳ (SAMWU) به خاطر دغدغه‌هایش در مورد شرایط استخدامی و اشتغال، به طور کلی به مثابه سهامدار یا ذی‌سهم عمده در نظر گرفته می‌شود. مذاکراتی نیز با همین قصد بر پایه توافقی در رده ملی میان اتحادیه‌های تجاری، حکومت محلی و خود حکومت صورت پذیرفت. لیکن این هم در عین حال ضروری بود که موضوعاتی معین مورد بحث و بررسی قرار گیرند، و به‌ویژه به نیروی کار و همچنین کارکنان منفرد و مستقل، تا حدی که ممکن است اطمینان داده شود. این قول و تعهد هم داده شد که هیچ صرفه‌جویی و تخفیفی در کار نباشد - همین امر از جنبه‌های مناقشه‌برانگیزی بود که بسیاری از ناظران بر این باور بودند که موجب اعتبار ساختن و یا بی‌اثر کردن اثربخشی تأثیرات طرح و برنامه خواهد شد. روابط با SAMWU یا «اتحادیه کارگران وابسته به شهرداری در آفریقای جنوبی» پرتنش است و اعتراض‌های سبزه‌جویانه متعددی نیز وجود دارد. اتحادیه‌ها که مورد حمایت رهبری ملی‌شان هستند، به جنگ و ستیز با طرح و برنامه کماکان ادامه می‌دهند، که این خود نخست بدان خاطر است که آنان در اصول، حضور و مداخله بخش خصوصی را مردود برمی‌شمارند، و دوم، از این رو که می‌ترسند ساختار بندی دوباره موجب تهدید و به خطر انداختن منافع‌شان و همچنین شرایط اشتغال می‌شود.

مصرف کنندگان درواقع گروه ذی‌نفع مهمی به‌شمار می‌آیند و تلاش‌های جاری به‌منظور آگاه ساختن آنان از دگرگونی‌ها و کسب دیدگاه‌های آنها صورت گرفته است. عمده‌ترین مخمصه و تنگنا در این میان آن است که مصرف‌کنندگان بسیار متفاوت و متنوع، گستره‌ای را از ساکنان ثروتمند حومه‌های شمالی شهر که از مالیات‌های بیش از حد املاک و افزایش قیمت مصرف‌کننده در مناطق‌شان به مثابه شیوه و ابزاری برای خدمات دارای یارانه سراسری در مناطق فقیرنشین هراس و واهمه دارند، تا مردمان فقیری که دسترسی کافی به خدمات ندارند و توان و بضاعت مالی‌شان هم به پرداخت در ازای خدمات نمی‌رسد، دربرمی‌گیرد. در تلاش‌های انجام گرفته به‌منظور برانگیختن مصرف‌کنندگان به پرداخت پول به ازای خدمات، توجه معطوف بهبود نحوه سنجش و اندازه‌گیری و نیز کنترل هر چه سفت و سخت‌تر موعد پرداخت، و کنش و واکنش مداوم برای تشریح برشمرده مزایای پرداخت پول به ازای خدمات شده است. سیاستمداران گروه ذی‌نفع پراهمیتی را تشکیل می‌دهند؛ و از همین رو همبستگی‌هایی با رهبری رده بالای رهبری در شورا شکل گرفته و به وجود آمده، در عین حال که رهنمودهای لازم برای احزاب و گروه‌های مختلف نیز حفظ شده است و پابرجاست. البته به هر حال دغدغه‌هایی نیز وجود داشته است مبنی بر اینکه روند مورد بحث را اساساً مقامات رسمی ذی‌صلاح به راه انداخته‌اند، لیکن حتی رهبران سیاسی رده بالا نیز این استدلال را مطرح کرده‌اند که ضرورت اصلاحات مورد نیاز، چنین چیزی را الزامی ساخته است، و اینکه با هر چه آشکارتر شدن نکات تفصیلی و جزئیات، روند مذکور سیاسی‌تر نیز می‌شد.

کارشناسان امور مالی، از جمله مخاطبان عمده مورد هدف‌گیری بوده‌اند. مدیریت شهر خواهان آن بود که به کارشناسان مالی بین‌المللی و نیز آنهایی که خاستگاه‌شان آفریقای جنوبی بوده است، این اطمینان و قوت قلب دوباره را بدهد که سرمایه‌گذاری در اینجا ارزشش را دارد، و اینکه شهرداری مسلماً قرض‌گیرنده معتبر یا درخور اعتباری است. بدین ترتیب کنش و واکنش یا تعامل با کارشناسان مالی، روشن‌کننده بسیاری از جنبه‌های راهبردی بود، و خود به خاستگاه‌های اندیشه^۴ عمده‌ای منتهی گردید، که از آن جمله بودند جریان‌های عایدی با تخصیص معلوم^۵ یا با چاه کنده شده برای‌شان، تضمین و اطمینان بابت اینکه دگرگونی‌های سیاسی خدشه‌ای به بازپرداخت بدهی‌ها وارد نخواهد ساخت، و نیز تمرکزی بر مدیریت صحیح و کارآمد دارایی‌ها.

سرانجام اینکه حکومت ملی و ایالتی هم در زمره ذی‌سهم‌ها یا سهامداران عمده بودند. از آنان به طور منظم رهنمود خواسته می‌شد، تقاضای حمایت و توصیه و مشاوره می‌شد، و دیدگاه‌ها نیز مورد تبادل نظر قرار می‌گرفت تا این اطمینان حاصل آید که تجربه ژوهانسبورگ برای تکوین و شکل‌گیری خط‌مشی‌های لازم در دیگر سطوح و رده‌ها مدنظر و مورد استفاده قرار گیرد. در سال ۲۰۰۰، ژوهانسبورگ حکم نخستین دریافت‌کننده کمک مالی به‌منظور به‌کارگیری آن در دگردیسی و تغییر و تحول شهرهای بزرگ را یافت. چالش مورد بحث درواقع برای حفظ تمامیت و یکپارچگی تصمیم‌گیری در رده محلی بوده است، و با بهبود یافتن منابع مالی شهر و همین که استقلال شهر و حومه و مناطق اطراف آن به تأیید و تثبیت رسید، این امر هم به نوبه خود پیشرفت بیشتری کرد.

طیف گزینه‌های نهادی اقتباس شده نشان از آن دارد که شورا در پی یافتن مناسب‌ترین جایگزین‌هاست، نه اینکه بخواهد باورداشتی عقیدتی (ایدئولوژیک) در مشارکت بخش خصوصی موجب این امر شود. همین خود، شورا را قادر به تعامل با مصرف‌کنندگان - بر پایه آنچه که به خدمات مربوط می‌گردد، و نه آنچه که موقعیت‌های عقیدتی یا ایدئولوژیک بدان دامن می‌زنند - ساخته است. این گونه پیامدگرایی یا مصلحت‌اندیشی^۶، آن‌گاه که شوراها با چنین گوناگونی و تنوعی از علائق، منافع و گرایش‌ها سروکار دارند، امری بس حیاتی به‌شمار می‌آید، چرا که آنها می‌بایست به طرز گسترده‌ای میان دیدگاه‌ها و چشم‌اندازهای واگرا و ناهمگونی که وجود دارند، تطابق و آشتی برقرار سازند، در عین حال که می‌بایست در تسهیل خدمات‌رسانی‌هایی که موجب برآورده ساختن نیازهای مشخص می‌شوند، بکوشند.

منبع: گووند و آیه‌لو، ۱۹۹۹

- | | | |
|----------|---|---|
| 1. Igoli | 2. Office of the City Manager | 3. South African Municipal Workers Union, the (SAMWU) |
| 4. tenet | 5. ringfence (م) تخصیص پول برای کاری معین | 6. pragmatism |

۲. عرضه و معرفی آن دسته از اهداف اجرایی که مرتبطاند با کیفیت خدمات، گستره یا طیف خدمات، قیمت‌های در نظر گرفته شده پرداخت به ازای خدمات، و کل سهم بازار، که خود ارتباط می‌یابند با جریمه‌ها، یا تدارکاتی که می‌توانند منجر به خاتمه زود هنگام توافق شوند؛
۳. درخواست برنامه اجرایی مقایسه‌شدنی، به نسبت دیگر تهیه‌کنندگان (از جمله شهرداری) در اوضاع و شرایط مشابه، یا برحسب معیارهای بین‌المللی؛ و
۴. انتخاب شکل و قالبی از کنترل قیمت که علناً مستلزم مزیت‌ها یا دستاوردهای لیاقتی اپراتور باشد.

مشخصاً، تمامی این روش‌ها مستلزم ایجاد و تکوین معیارهایی کارآمد و معتبر و همچنین فرایندهایی است که می‌بایست مورد پذیرش شریک مورد نظر نیز باشد. چنانچه مقرره‌های ارائه شده در این حالت موجب افزایش عدم قطعیت و ریسک‌های بیش از حد شود، شهرداری ممکن است برای پیدا کردن شرکایی که رغبت و تمایل داشته باشند، با دشواری مواجه گردد. در عین حال، این اطمینان را نیز باید به وجود آورد که هزینه‌های چنین مقرراتی چندان زیاد نخواهد شد که از دستاوردهای کارایی به دست آمده از آنچه در اینجا به «هم‌آوردی» تعبیر شد، فراتر رود.

اصل پاسخگویی

حضور و مشارکت بخش خصوصی موجب دامن زدن به پرسش و تردیدهایی راجع به پاسخگویی می‌شود، چرا که شراکت‌ها همواره مسئولیت‌هایی را به میان می‌کشند که در حوزه و قلمرو اپراتورهای خصوصی است، لیکن به طور معمول این گونه است که بخش عمومی عهده‌دارشان می‌شود.^(۵) همین امر خود به این هراس دامن زده است که مبدا نظارت دموکراتیک رأی‌دهندگان بومی به خطر افتد و خدشه‌دار گردد. دغدغه‌هایی از این دست نیز وجود دارند که چنانچه خدمات فراهم آمده از طریق بخش خصوصی مختل گردد، آن‌گاه چه‌بسا سلطه و نفوذ عمومی بر تأمین‌کنندگان خدمات تضعیف شود.

همان‌گونه که در فصل ۶ مشاهده شد، بس ضروری و حیاتی است که مسئولیت‌ها به شکلی صریح و آشکار تعریف شود و سازوکارهایی به‌منظور اطمینان یافتن از وضوح و شفافیت، با تکوین و شکل‌گیری نقش‌های مختلف، مقرر گردد تا آن‌گاه بتوان شرکای مختلف را مسئول و پاسخگوی برنامه‌های اجرایی‌شان برشمرد. در فصل ۶ بحث و گفتمان درباره نقش‌های بالقوه بخش خصوصی و جامعه شهروندی و نیز شهرداری‌ها شکافته شده است، و در فصل ۷ تأکید بر آن است که چنانچه قرار باشد پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری شکل گیرد، هدف‌های شراکت و برون‌دادها یا خروجی‌های مورد انتظار می‌بایست به روشنی و وضوح تبیین گردند. همچنین، ضروری است که شهرداری شیوه‌هایی کارآمد را برای نظارت بر رسیدن به هدف‌ها در طول مدت زمان تعیین‌شده پروژه، در نظر بگیرد و اجرا کند. بنابراین، در قراردادهای شراکتی کارآمد با بخش خصوصی می‌بایست به مواردی از این دست پرداخته شود: استانداردها و کیفیت، تداوم، پایان، نظم و مقررات، بازگشت هزینه، دارایی‌ها، حفظ و نگهداری و گسترش تأسیسات زیربنایی، تعاون و جبران در برابر ناکامی بخش عمومی، ارتباطات و اتصال‌های جدید، و همچنین سازوکارهای نظارتی (ن.ک. فصل ۸).

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری پیوندی تنگاتنگ با ایجاد مشوق‌ها و انگیزه‌های گوناگون برای احزاب و گروه‌های مختلف دارد. شوراهای منتخب [از طریق رأی‌گیری] انگیزه برآورده ساختن تقاضاهای رأی‌دهندگان را در خود دارند. مقامات ذی‌صلاح شهرداری را می‌توان از طریق سنجش برنامه اجرایی که مستقیماً با خدمات‌رسانی موفقیت‌آمیز از راه شراکت پیوند و ارتباط دارد، تشویق و ترغیب کرد. شریک خصوصی نیز انگیزه‌های داشتن کسب‌وکاری پایدار و همچنین برنده شدن قراردادهای آینده را دارد. در خلال مذاکراتی که برای قراردادهای شراکتی صورت می‌پذیرد، چنین مشوق‌ها و انگیزه‌هایی می‌بایست با دقت و احتیاط مد نظر قرار گیرند. غالباً پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را می‌توان از طریق بندها و تبصره‌های اعمال جریمه، بابت اینکه چنانچه پیمانکارها موفق به انجام و برآورده کردن انتظارات تنظیم و تصریح شده در قرارداد نشوند، تقویت کرد و استحکام بخشید.

پیرابند ۴-۹ ایجاد وضوح و روشنی، و پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری،

از طریق مشاوره و رایزنی

گونه‌رو، زیمبابوه

پیوند با پیرابندهای ۴-۵، ۹-۵، ۴-۹، ۱۰-۴، ۱۱-۳، ۱۱-۴، ۱۲-۷

ایجاد وضوح و روشنی کامل در سرتاسر روند تدوین و اجرای شراکت، موجب شکل‌گیری اعتماد عمومی می‌شود و این دغدغه را که شراکت به گمراهی و فساد منتهی گردد، برطرف می‌سازد. تجربه شورای شهر گونه‌رو در کشور زیمبابوه نشان از آن دارد که مشاوره یا رایزنی مؤثر و کارآمد با گروه‌های ذی‌نفع می‌تواند محیطی پشتیبان را برای مشارکت عمومی - خصوصی بیافریند.

زمانی که شورا با اصل کلی مشارکت بخش خصوصی در خدمات آب و فاضلاب موافقت کرده بود، شهرداری در حال انجام برقراری شراکتی تا حدّ ممکن واضح و روشن و همچنین مسئولانه بود. این خود به مفهوم تضمین و اطمینان از این امر بود که انتخاب شریکی از بخش خصوصی، با خود مردم و به نفع آنان صورت گیرد. چنین چیزی در بافتار و موقعیت زیمبابوه، که در آن جامعه شهروندی نسبتاً پویایی، متشکل از انجمن‌های مالیات‌دهندگان^۱ (یا عوارض دهندگان)، اتحادیه‌های تجاری، تعاونی‌ها و نظایر اینها وجود دارد، نه تنها مطلوب می‌نمود بلکه اساسی نیز بود. جست‌وجوی نوعی وفاق و هم‌رأیی میان شهرداری و جامعه شهروندی، از طریق بحث و گفت‌وگو (به‌ویژه در سطح بخش‌ها)، مشاوره و رایزنی، و همچنین مناظره‌های عمومی، چیزی است رایج و معمول. نقش اعضای شورا برای چنین هدفی اساسی است، که درواقع مشاوره با تشکیلات و سازمان‌های مختلف در ایجاد خط‌مشی، و گوش سپردن به شکواییه‌ها و خواسته‌ها و آرزوهای مردم است. روند مذکور به ایجاد این اطمینان و دلگرمی کمک کرده است، که حکومت محلی حساسیت و اشتیاق لازم را به خواسته‌های مردم دارد.

بدین ترتیب، بازوهای سیاسی و اداری «شورای شهر گونه‌رو» (GCC)، سلسله شراکت‌هایی را با افراد و گروه‌های اصلی اجتماع محلی ترتیب دادند. بحثی که مطرح شد، این است که آن هراس و تردیدی که جزو مشخصه‌های رفتاری در آغاز کار به‌شمار می‌آمد به تدریج رنگ باخته و پشتیبانی اکثر ذی‌سهمان جای آن را گرفته است. این حدّ از وضوح و شفافیت موجب شکل‌گیری اعتماد شده و در نهایت همچون جان‌پناهی، شهرداری را از بحران‌ها مصون داشته است.

در تمامی روند مورد بحث، رابطه و پیوند با اتحادیه‌های تجاری، امری پراهمیت قلمداد گشته است. از تعامل با همین اتحادیه‌های تجاری نیز آموزه‌های متعددی فراگرفته شده، و بسیاری از دشوارترین آموزه‌های مذکور در دیگر برنامه‌های پیشگامانه خصوصی‌سازی در داخل خود شهرداری، اعمال شده است. می‌توان گفت که شهرداری و اتحادیه‌ها متحمل فراگیری‌های گسترده‌ای شدند، چرا که برای نخستین بار به بستن قرارداد خدمات اتاق عمل^۲ و ایمنی و همچنین تجاری‌سازی کارخانه‌های نوشیدنی‌های الکلی می‌پرداختند. حاصل آنکه «اتحادیه کارگران مرتبط و وابسته به شهرداری»^۳ در تمام بخش‌های روند مورد بحث حضور و مداخله یافته‌اند، و شهرداری نیز چنین حضور و مداخله‌ای را پرورانده و برخی از مسائل و موضوعات مرتبط با کارکنان را در نظر داشته است. پیمانکار مرچج یا دارای اولویت، موسوم به SAUR UK (انجمن آمایش فضاهای شهری و روستایی^۴)، در این میان نقشی پراهمیت در ایجاد اعتماد و برقراری تضمین و اطمینان، از منظر بخش خصوصی، داشته است. اتحادیه تجاری پیش‌گفته در مذاکره با بخش خصوصی و نیز در ارائه پیشنهاد مناقصه، حاضر بوده است. اتحادیه مذکور جداگانه با SAUR UK ملاقات کرده و از تمام احزاب و گروه‌ها چنین شنیده است که:

- به تمام کارکنان، مشاغل در شرکت یا کمپانی اجرایی داده می‌شود - و در آن مطلقاً هیچ کمبود شغلی وجود نخواهد داشت؛
 - اوضاع و شرایط کارکنان یا همان کسانی که به استخدام درمی‌آیند، در تمامی سطوح و رده‌ها ارتقا خواهد یافت؛ و
 - مشوق‌ها یا انگیزه‌هایی برای کارکنان رده مدیریت پیشنهاد خواهد شد (همچون سفرهای خارج از کشور، فرصت‌های شغلی خاص، و نظایر اینها) که وجودشان در بخش عمومی اصلاً محتمل نیست.
- رابطه با اتاق بازرگانی^۵ نیز بس پراهمیت قلمداد گردید. البته به هرحال چندان کاری هم برای تجارت یا کسب‌وکار گونه‌رو نیاز نبود، چرا که حمایت و پشتیبانی اتاق بازرگانی از همان آغاز کار، قولی بود که جملگی بر آن بودند.

در عین حال که گزارش شده است رهبران اجتماع‌های محلی در بحث و گفت‌وگوها و همچنین برنامه‌های مختلف شرکت داشته‌اند، لیکن روشن‌سازی چندان در مورد روند مشاوره اجتماع محلی صورت نگرفته است. نمایندگان اجتماع محلی درواقع همان رهبران اجتماع پیش‌گفته، و یا کسانی هستند که تأثیرگذار بودن‌شان، بر همگان معلوم و آشکار است؛ و هیچ نشانه‌ای هم از روند مشارکت‌جویی مردمان عادی یا عوام‌الناس وجود ندارد. این می‌تواند چیزی باشد که می‌بایست در آینده، در دیگر برنامه‌های پیشگامانه و ابتکاری، جذب و به آن توجه شود. شهرداری بدین تأکید می‌کند که یکی از درس‌های عمده این بوده است که چنانچه رهبران از همان آغاز کار حضور و دخالت یابند، پشتیبانی اجتماع محلی می‌تواند به آسانی دست‌یافتنی باشد.

تعدادی از مقامات مسئول و ذی‌صلاح بر اهمیت NGOها (و بیشتر هم گروه‌های مرتبط با کلیسا) در روند مذکور، از طریق پشتیبانی عمومی‌شان، تأکید کرده و آن را برجسته ساخته‌اند. جدای از این حمایت «معنوی / روحانی»، هیچ نقش تعریف‌شده‌ای برای NGOها در شراکت در حال انجام وجود ندارد. در زمینه و بافتار فرهنگی گونه‌رو، پشتیبانی کلیساها نقش عمده و مهمی در پیوند و تأیید پشتیبانی اجتماع محلی از روند مورد بحث داشته است.

کنشگران منتخب «شورای شهر گونه‌رو» (GCC) برای تشریح و توصیف روند مشاوره، شامل طیفی از ذی‌سهم‌های حکومتی (در سطح و رده مرکزی)، و همچنین ذی‌سهم‌های تجاری (کاری) و NGO بوده است. شورای شهر گونه‌رو همواره بر اهمیت حضور و مداخله نمایندگان حکومت مرکزی در گام‌های اصلی و تعیین‌کننده روند مورد بحث تأکید کرده است. این خود دربردارنده فواید افزوده پیوند روند بومی در گونه‌رو، با تعیین خط‌مشی شراکت‌ها در سطح و رده مرکزی، و همچنین فراگیری آموزه‌هایی بوده است که از خود گونه‌رو نیز فراتر رفته و گسترانیده شده است.

منبع: برگرفته از پلامر و نه‌ماکه‌نا، ۲۰۰۱، و نیز ن.ک. ماسوکو، ۱۹۹۶

1. ratepayers

2. theatre (در انگلیس بدین معناست، و در آمریکا به معنای تماشاخانه - م.)

3. Municipal Workers' Union, the

4. Société d'Aménagement Urbain et Rural (UK)

5. chamber of commerce

سازوکارهایی که امکان پاسخ و واکنش سریع را به نیازهای مشتری فراهم می‌سازند نیز موجب تسهیل پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری می‌شوند. سامانه‌های رسیدگی به شکایات‌های مشتریان مؤلفه‌ای پراهمیت به‌شمار می‌آید، و عرضه و معرفی سامانه‌های پشتیبان لازم می‌بایست تأمین‌کنندگان خدمات را قادر سازد که با مسئولیت‌پذیری هر چه مؤثرتری به انجام کار بپردازند. چنین سامانه‌هایی کاربران نهایی را قادر به شناخت چیزی که از صنعت خدمات می‌خواهند، می‌سازند و در عین حال به تأمین‌کنندگان خدمات کمک می‌کنند که به الزامات یاد شده، واکنش نشان دهند. از هر نظر، آنچه برای شوراهای محلی اهمیت دارد، این است که بهترین استفاده را از برقراری پیوندهای لازم با همان اجتماع محلی‌ای که انتخاب‌شان کرده است، به مثابه مجرای اولیه و عمده جمع‌آوری اطلاعات و انتقال مستمر دیدگاه‌های مشتریان درباره کیفیت خدمات، به عمل آورند.

اصول مشروعیت و قانونی بودن

شراکت‌هایی که با بخش خصوصی بین‌المللی و درشت‌مقیاس صورت می‌گیرند، برای درخور اعتماد بودن، نیاز به پشتیبانی از سوی سهامداران یا ذی‌سهمان اصلی و بنیان قانونی سفت و سخت دارند. این خود می‌تواند محیطی امن را برای سرمایه‌گذاران، و شالوده‌ای صحیح را که خدمات‌رسانی بتواند در آن رخ نماید، بیافریند. البته به هر حال، همان‌گونه که در فصل ۳ مورد بحث و بررسی قرار گرفت، شراکت‌هایی که بخش خصوصی در آن حضور و دخالت می‌یابد، پشت سرهم و گاه و بیگاه با اعتراض‌های سیاسی، عقیدتی (ایدئولوژیک) و تاریخی مواجه می‌شوند، و برخی از ذی‌سهم‌ها خواهند خواست که خدمات‌رسانی، در زمره وظایف و عملکردهای بخش عمومی باقی بماند. کارکنان شهرداری ممکن است از حضور و مشارکت بخش خصوصی به نوعی بوی تهدید را حس کنند و معتقد باشند که شغل‌شان در خطر افتاده است. مصرف‌کنندگان نیز در این میان ممکن است از این بابت احساس نگرانی و ترس کنند که نظارت بخش خصوصی بر خدمات منجر به افزایش تعرفه‌ها و همچنین کاهش راه‌یابی آنها به تصمیم‌گیری‌هایی که در مورد خدمات صورت می‌پذیرد خواهد شد. اقشار فقیر که جای خود دارند و مشخصاً بی‌دفاع و آسیب‌پذیرند، چرا که اپراتورهای خصوصی غالباً از آن دسته خدماتی که بازگشت عایدی‌شان مطمئن است و حاشیه سود بیشتری هم دارند، سود بهتر و بیشتری نصیب‌شان می‌شود.

به‌علاوه، چنانچه فرایند اعطای قراردادها در معرض تردید و پرسش باشد، مناقصه‌گرهایی که در این بین چیزی نصیب نبرده و درواقع باخت‌اند، چه‌بسا به مخالفت و اعتراض به نحوه تهیه و تدارک خدمات برنده مناقصه بپردازند، و همین خود می‌تواند شهرداری را درگیر کشمکش‌های قانونی پرهزینه و طولانی کند. چنانچه مبنای قانونی شراکت مورد تردید واقع شود، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری گروه‌ها و احزاب درگیر بسیار ضعیف خواهد بود، و این قطعیت که اجبارها و الزام‌های قرارداد برآورده خواهند شد خدشه‌دار خواهد گشت.

کلید پرداختن به این چالش‌ها در مدیریت کارآمد روند مورد بحث و مراحل قانونی نهفته است. نخست آنکه مشارکت ذی‌سهم یا سهامدار ضروری است، چرا که همین امر موجب می‌شود احزاب و گروه‌های گوناگون دیدگاه‌های‌شان را مطرح سازند، دغدغه‌های‌شان را عنوان کنند و خود را بخشی از فرایندی که در حال طی شدن است برشمارند. ترتیبات و آرایه‌بندی‌های خاصی می‌تواند برای اطمینان از این امر که اجتماع‌های فقیر محلی به خوبی آگاه و مطلع شده‌اند، و توان تأثیرگذاری بر تصمیم‌های مرتبط با جنبه‌های گوناگون شراکت همچون سطوح خدماتی یا سطح تعرفه‌ها را دارند، ضروری باشد. دوم، شهرداری می‌بایست درباره آنچه که می‌خواهد از طریق مشارکت بخش خصوصی بدان دست یابد روشن و باصراحت باشد، زیرا این امر شهرداری را قادر به تعامل با سهامداران می‌سازد، چه از این لحاظ که آنها را متقاعد کند و چه دست‌کم اینکه تضمین و اطمینان لازم را بابت چیدمانی کاری که از اساس مانع می‌شود تا سهامداران به گونه‌ای به مخالفت با شراکت برخیزند که انجام آن را ناممکن گردانند، فراهم سازد. سوم، وسعت دید و آزاد بودن تا حد ممکن. چارچوب‌های خط‌مشی و سیاست می‌بایست با وضوح و صراحت تبیین گردند، اطلاعات در دسترس همگان قرار گیرد، و روال انجام کارهای تهیه و تدارکات می‌بایست آزاد، برابرنگر، موثق و درخور اعتماد باشد. سرانجام آنکه مبنای قانونی قرارداد باید به دور از هرگونه شائبه و تردیدی باشد. این بدان معناست که شهرداری باید به طرز شایسته و بر طبق مقررات دارای اختیار و صلاحیت لازم برای وارد شدن به عرصه

پیرایند ۵-۹ مشاوره‌ی سهام‌ها (سهامداران)

گوته‌رو، زیمبابوه

پیوند با پیرایندهای ۴-۵، ۴-۹، ۴-۱۰، ۳-۱۱، ۴-۱۱، ۷-۱۲

روند مشاوره و رایزنی در گوته‌رو که در پیرایند ۴-۹ مورد بحث و بررسی قرار گرفت، در همان مرحله‌ی آغازین بدعت نهاده شد، و تمامی ذی‌سهام‌ها در شهر، در آن حضور و دخالت یافتند. هدف شورا در واقع پرداختن به موضوعات و دغدغه‌های هر یک از گروه‌های ذی‌سهام در همان مرحله تهیه و تدارک، به‌منظور ایجاد مالکیت برای تغییر سمت و سو یا چرخش مورد نظر، و رفتن بدین سمت بود که خدمات‌رسانی به دست بخش خصوصی انجام گیرد. جدولی که در پی می‌آید، خلاصه‌ای از تنوع مسائل و موضوعات گوناگون و همچنین پاسخ و واکنش شورای شهر گوته‌رو را در برابر آن، به دست می‌دهد.

پاسخ یا واکنش	دغدغه‌ها / منافع	
- کنترل و نظارت بر تعرفه‌ها کماکان در اختیار شورای شهر گوته‌رو قرار دارد - استانداردهای اجرایی موجب تضمین کیفیت خدمات‌اند	حفظ حقوق مصرف‌کنندگان	شورای مصرف‌کنندگان
مناقصه عمومی و ملاقات‌های همگانی در مورد اختیار شورا برای کنترل و نظارت بر تعرفه‌ها	- ایجاد تضمین و اطمینان از وضوح و شفافیت روند شراکت عمومی - خصوصی - حفظ منافع مصرف‌کنندگان، همراه با خدمات درخور اعتماد و در حد بضاعت و توان مالی	سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی
- کنترل و نظارت بر تعرفه‌ها کماکان در اختیار شورای شهر گوته‌رو قرار دارد. - استانداردهای اجرایی موجب تضمین کیفیت خدمات‌اند	محافظت از اقشار فقیرتر در برابر هرگونه تأثیر منفی ناشی از مشارکت بخش عمومی و خصوصی	کلیساهای
مستلزم هیچ‌گونه واکنش شورای شهر گوته‌رو نیست، و نگرش تجاری یا بازرگانی به شراکت عمومی - خصوصی مثبت است.	- تضمین موثق بودن و کارآمد بودن خدمات - تضمین اینکه تعرفه‌های تجاری در کمترین میزان ممکن نگه داشته می‌شوند.	اتاق بازرگانی و اتاق صنعت
- تضمین اینکه همه پرسنل در اختیار اپراتور قرار گیرند. - اوضاع و شرایط، مشابه و یا بهتر از اوضاع و شرایط موجود است. - شرایط آینده مشروط به اوضاع و شرایط شورا است. - توسعه مهارت‌ها (محلی و بین‌المللی) به‌وسیله اپراتور به‌منظور برآورده ساختن خواسته‌ها و الزامات صورت می‌گیرد.	- کارکنان شغل‌شان را از دست نمی‌دهند. - شرایط، مشابه و یا بهتر از شرایط موجود است.	همایش اتحادیه‌های تجاری زیمبابوه
- تضمین اینکه طرح فعلی حفظ می‌شود - اپراتور، پول را به حساب «بودجه مقرر اداره مسئول محلی» (LAPF) واریز می‌کند. - یافتن اصلاحیه برای قانون مقرری‌های ادارات مسئول محلی، برای آنکه کارکنان انتقالی بتوانند عضویت صندوق بودجه را حفظ کنند.	- مانند مورد پیشین - طرح مقرری، برای مشاغل جدیدی نیز پابرجاست.	اتحادیه کارکنان وابسته به شهرداری
- تضمین اطلاع یافتن تمام ذی‌سهام‌ها از ملاقات‌ها و گردهمایی‌های تصمیم‌گیری - قادر ساختن اپراتور به دسترسی به اداره تأمین برق زیمبابوه در بررسی‌های اولیه	تضمین اینکه شراکت‌های عمومی-خصوصی موجب مختل ساختن عملکردهای موجود نخواهد شد.	اداره تأمین برق زیمبابوه
- تضمین اطلاع یافتن تمام ذی‌سهام‌ها از ملاقات‌ها و گردهمایی‌های تصمیم‌گیری - فراهم‌سازی دسترسی به تکوین و توسعه تمامی مستندسازی‌ها	- نظارت بر روند، به‌منظور تضمین خطمشی حکومت در پرداختن به شراکت‌های عمومی - خصوصی - تبلیغ و شناساندن نخستین سامانه آب و فاضلاب - شراکت عمومی - خصوصی در زیمبابوه - انتشار و انتقال تجربه، به دیگر ادارات مسئول محلی	وزارت حکومت محلی و مسکن ملی
تضمین اطلاع یافتن تمامی ذی‌سهام‌ها از ملاقات‌ها و گردهمایی‌های تصمیم‌گیری	درک و تبلیغ و شناساندن نقش آنها در تأمین مالی سرمایه	کمیسیون ملی برنامه‌ریزی اقتصادی
- تضمین اطلاع یافتن تمامی ذی‌سهام‌ها از ملاقات‌ها و گردهمایی‌های تصمیم‌گیری - تضمین دسترسی اپراتور به وزارتخانه	- تداوم تأمین آب فراوان برای گوته‌رو - تضمین اینکه تغییرات آب فراوان موجود هم‌سو با خواسته‌های اپراتور خصوصی است	وزارت منابع آب و توسعه (مهندسی فنی استانی آب)

منبع: برگرفته از پلامر و نه‌ماکنا، ۲۰۰۱

1. Local Authority Pension Fund (LAPF)

چنین قراردادهایی بشود، چارچوب نظام‌نامه‌ای- قانونی برای این قبیل قراردادهای مربوط و وابسته به شهرداری فراهم آید، حقوق و همچنین الزام و اجاباهای شرکای شرکت‌کننده و هر نوع سامان‌دهنده یا تنظیم‌گر می‌بایست صریح و روشن باشد، و شالوده‌های قانونی می‌بایست قطعیت لازم را برای هر شراکتی فراهم آورند.

روند مورد بحث هر چه روشن‌تر و شفاف‌تر باشد، شورا هر چه مسئولیت‌پذیرتر باشد، درون‌دادها هر چه گسترده‌تر باشند و بحث و گفت‌وگوها آزادانه‌تر، و مبنای قانونی هم هر چه مستحکم‌تر باشد، آن‌گاه چشم‌اندازهایی که مشارکت بخش خصوصی به گزینه‌ای مشروع و پذیرفتنی بدل گردد نیز بهتر خواهد بود. چه‌بسا چنین نباشد که تمامی ذی‌سهم‌ها یا سهامداران به یکسان شوق و اشتیاق داشته باشند، و برخی در این میان ممکن است به این باور خود ادامه دهند که تهیه و تدارک مستقیم خدمات شهری وابسته به شهرداری دارای ارجحیت و اولویت است. لیکن چنانچه همان‌ها بدانند که روندهای بحث و گفت‌وگو آزاد بوده است و مذاکره‌ها و روال کارها منصفانه، و قراردادهای موثق و درخور اعتماد، آن‌گاه بیشتر محتمل خواهد بود که اقدامات صورت گرفته را بپذیرند.

اصل مشارکت ذی‌سهم‌ها

طیفی از ذی‌سهم‌های مختلف با منافع واحد در افزایش حضور و مداخله بخش خصوصی در تأمین خدمات به چشم می‌خورد. آنچه اهمیت دارد، اطمینان از حضور و دخالت این‌گونه ذی‌سهم‌ها و جریان مستمر اطلاعات به آنان است. مشارکت ذی‌سهم‌ها در بهبودبخشی تملک و همچنین تداوم و پایداری، امری حیاتی به‌شمار می‌آید. همین خود موجب بهبود یافتن مشروعیت قانونی پروژه می‌شود، و در عین حال کمک می‌کند تا این تضمین و اطمینان به وجود آید که تأمین‌کنندگان خدمات با مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی درخور و حساسیت لازم در برابر نیازهای مصرف‌کنندگان، عمل می‌کنند.

تصمیم‌گیری مشارکتی هم تضمین و اطمینان لازم را از تناسب هر چه بهتر میان تصمیم‌های سرمایه‌گذاری عمومی و واقعیت‌های اجتماع محلی و اولویت‌های آن به‌وجود می‌آورد. حتی در جاهایی که حکومت‌های محلی منتخب (با رأی مردم) وجود دارد، ظرفیت و توان و همچنین رسیدگی نمایندگانی آنها به جامعه، اغلب محدود است به قاندرسازی آنها به امر سخن گفتن به نفع کسانی که مستقیماً از تغییر و دگرگونی تأثیر می‌پذیرند، و همکاری‌شان برای پروژه‌های موفقیت‌آمیز توسعه الزامی است. در این میان به‌طور مشخص، افراد و اجتماع‌های محلی فقیر معمولاً توان آن را ندارند که صدای خود را به گوش دیگران برسانند، و مسلماً به تلاش و کوشش‌های ویژه‌ای نیاز است تا این اطمینان حاصل آید که خانوارهای کم‌درآمد و اقشار و گروه‌های به حاشیه رانده‌شده‌ای که معمولاً به حساب آورده نمی‌شوند (همچون زنان و جوانان) ورودی‌های کارآمدی دارند. به همین دلایل، همان‌گونه که در فصل‌های ۶ و ۷ مورد بحث و بررسی قرار گرفت، مشارکت موفقیت‌آمیز بخش خصوصی مستلزم تلاش و کوشش‌هایی نظام‌مند برای دخالت دادن گروه‌ها و اقشار ذی‌نفع اصلی در روندهای خط‌مشی، برنامه‌ریزی، اجرا و همچنین فرایند نظارت برای شراکت است. مبنای اصلی اندیشه مشارکت ذی‌سهمان درواقع به کارگیری آنان از همان مرحله آغازینی است که مفهوم شراکت در اذهان پرورانده می‌شود، و همچنین تضمین مشارکت معنادار مستمر در سرتاسر این کار. در بسیاری از شراکت‌های عمومی- خصوصی، صرفاً همین که دادوستدها صورت پذیرفت، تلاش برای جذب ذی‌سهم‌ها آغاز می‌شود.

شهرداری‌ها پاره‌ای از اوقات به‌منظور اطمینان از چنین ورودی‌ها یا درون‌دادهایی، مأموران رابط اجتماع محلی را به صورت تمام‌وقت به کار می‌گمارند، یا اینکه چه‌بسا گردهمایی‌های خاصی را هم ترتیب دهند تا بحث و گفت‌وگو و تبادل نظر در مورد پروژه‌هایی که بخش خصوصی در آنها مشارکت می‌جوید، تسهیل گردد. به هر حال آنچه که همواره اهمیت دارد، این است که رهبری موجود در حکومت محلی برخوردی جدی با درون‌دادها یا ورودی‌های دریافتی پیشه کند، و اینکه پیوندهای میان مأموران اجتماع محلی و مدیریت خطی به شکلی آگاهانه تقویت شود. در غیر این صورت، روند مشارکت‌جویی مشخصاً می‌تواند صرفاً اسمی باشد، و تأثیر چندانی هم بر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در شورا به طور کلی، و همچنین در مدیریت پروژه، بر جای نگذارد. در صورتی که حضور و دخالت ذی‌سهم‌ها با

پیرایند ۶-۹ شراکتی که فاقد شفافیت است استاترهایم، افریقای جنوبی

چهبسا معضل اولیه قرارداد استیجاری این است که مسئولیت‌های اجرا و همچنین حفظ و نگهداری از یک سو، و مسئولیت سرمایه‌گذاری‌ها از سوی دیگر، در گروه‌ها و دسته‌های گوناگونی اعطا می‌گردد، و با این همه غالباً تشخیص و تمیز آنها دشوار است. برای آنکه قراردادهای استیجاری با موفقیت همراه باشند، به‌طور معمول توافق می‌شود که به روشنی و به شکلی شفاف تبیین شود که کدام اقلام متشکل از اجرا و نیز حفظ و نگهداری‌اند (و بدین ترتیب در زمره مسئولیت‌های اپراتور جای می‌گیرند)، و کدام مقوله‌ها بلندمدت‌اند و راهبردی یا استراتژیک (و بدین ترتیب جزو وظایف اداره مسئولی‌ریط قرار می‌گیرند). به هر حال، در استاترهایم، مسائل و مشکلات چندی به واسطه فقدان توافق بر سر تعاریف و دامنه یا گستره حفظ و نگهداری در مقایسه با بهبودبخشی سرمایه‌نمایان شده‌اند. از جمله پرسش‌های اولیه در چنین قراردادی، این است که چه کسی تمایز میان حفظ و نگهداری عادی و روزمره و صرف کردن سرمایه را تشخیص خواهد داد. همین امر در استاترهایم یا در افریقای جنوبی به خاطر فقدان شخص یا گروه مقررکننده، حل نشده است (ن.ک. پیرایند ۶-۸). فقدان وضوح و شفافیت، و وجود ابهام در قراردادها در قلب بسیاری از عدم توافقی‌ها و ناخشنودی‌ها جای داشته است. مدّ نظر قراردادن اینکه چه نوع مسائل و مشکلاتی با همین فقدان وضوح و شفافیت در مورد مقوله‌های اجرا و حفظ و نگهداری، و امور سرمایه‌ای مقابل آن همراه است، مسلماً نقشی آموزنده در این میان خواهد داشت. مشخصه‌های چهار جر و بحث در گرفته، به شرحی است که در دنباله مطلب می‌آید:

۱. در سیلاب‌های شدیدی که در افریقای جنوبی رخ نمودند، بخشی [طولانی] از شاه‌لوله‌ای در تپه‌ای پرشیب، از جریان تند و سنگین بارش به شدت صدمه دید و سیل‌وار در مناطق مجاور ریخته شد. طراحی و ساخت لوله‌کشی‌ها به دست شورا و به مثابه بخشی از برنامه بهبودبخشی سرمایه انجام گرفت. هم اکنون شورا در حال بحث و مشاجره با اپراتور خصوصی، بر سر مسئولیت هزینه اصلاح این لوله‌کشی‌هاست. «خدمات آب و فاضلاب افریقای جنوبی» (WSSA) چنین بحث و استدلال کرده است که شالوده لوله‌کشی به درستی ساخته نشده و به دلیل تدارکات و طرز ساخت ضعیف در طول دوره ساخت‌وساز با شکست و ناکامی مواجه گشته است. اداره WSSA چند ماه پیش از آنکه تخریب‌ها نمایان گردند، نامه‌ای درباره این تأثیر به شورا افرستاده بود، و چنین استدلال می‌کند که بدین ترتیب هزینه‌های اصلاحات به مقوله حفظ و نگهداری دخلی پیدا نمی‌کند. البته به هر حال شورا به توضیح و تفسیر الزام و اجبارهای قید شده در قرارداد برای اپراتور، می‌پردازد تا تضمین و اطمینان لازم را برای سرپرستی و نظارت مشترک و همچنین همکاری برای بهینه‌سازی عملکردها به شکلی متفاوت، فراهم آورد. شورا چنین بحث و استدلال می‌کند که WSSA می‌بایست بخشی از مسئولیت را بابت شکست طراحی در شرایط نامعوم سیل و نظایر آن به گردن بگیرد. با آنکه WSSA هزینه برای شورا را تا حدی کم کرده، اختلاف دیدگاه‌هایی از این دست حل‌ناشده باقی مانده است.

۲. شکست در حفر چاه‌های خاص^۲، خود بدین معنا بود که WSSA متقبل امور اصلاحی و تعویض و جایگزینی در مقیاس گسترده شد. اداره خدمات آب و فاضلاب استدلال می‌کند که چاه‌های خاص حفر شده به‌وسیله شورا در زمان پیش از قرارداد، استقرار دقیق و درستی نداشتند، و اینکه مشخصات اندازه تلمبه یا پمپ برای سازوکار مورد بحث بسیار بزرگ بوده است. حاصل این شد که لرزه‌های نامنتظره، منجر به تخریب لوله‌کشی‌ها شد. به استدلال شورا، این چاه‌های خاص از سال ۱۹۹۰ بدین سو آن قدری که لازم بوده است کارشان را کرده‌اند، و دیگر اینکه مسئله و معضل پیش‌آمده بدین ترتیب در حوزه حفظ و نگهداری می‌گنجد.

۳. یکی از عدم توافقی‌هایی هم که سر برآورد، هنگامی بود که یک تانکر مکنده گودال آبریزگاهی به‌طور مشخص به‌منظور کارگذاری در خیابان‌های باریک طراحی شد، که شکسته و مستعمل گشت و به تعویض احتیاج پیدا کرد. برطبق قرارداد، این سازورگ‌های سرمایه‌ای^۳ را شهرداری می‌بایست فراهم سازد. روند تصویب مخارج و هزینه‌ها برای وسیله‌ای تازه، کند بود. اداره آب و فاضلاب WSSA برای پوشش دادن دوره چهارماهه، وسیله نقلیه دیگری را از یکی از شهرهای مجاور وارد کرد که توان کارکردی داشت لیکن در عین حال نیازمند حفاظت و نگهداری و همچنین تغییر و ارتقاهایی بود تا بتواند وظایف مورد نظر را به انجام رساند. اداره WSSA تاکنون صورت‌حساب یا قبض مربوط به حفاظت و نگهداری تانکر را برای شورا صادره کرده است و عدم موافقت‌هایی نیز در مورد مسئولیت هزینه‌های ارتقای تانکری که متعلق به شورا نیست و دیگر فایده‌ای هم برای شورا ندارد، متعاقباً مطرح شده است.

۴. هنگامی که امور تصفیه هزراب و فاضلاب در سال ۱۹۹۴-۹۵ گسترش پیدا کرد، WSSA توجه کرد که شن زینه‌بندی‌نشده^۴ (درجه‌بندی‌نشده) رودخانه به‌عنوان وسیله‌ای برای ته‌نشست^۵ بسترهای در حال خشک شدن فراهم آمده است. در این زمان WSSA این موضوع را با شورا در میان نهاد که به جای شن زینه‌بندی شده که با استانداردهای مهندسی فنی همخوانی لازم را دارد، مهندس فنی مشاور از شن زینه‌بندی‌نشده ارزان‌قیمت رودخانه استفاده کرده است. شورا موضوعات مطرح شده WSSA را نپذیرفت، لیکن این را برگزید که کار را با شن مشخص شده مهندس فنی مشاور محلی ادامه دهد. به دنبال تغییر مطابقت مذکور، تحقیق مستقلاً انجام پذیرفت، و گزارش نهایی اظهار داشت که شن زینه‌بندی‌نشده رودخانه موجب کاهش ظرفیت پالایش یا فیلتر کردن شده، سرعت خشک شدن لجن و ته‌نشست‌ها را محدود ساخته، و منجر به از بین رفتن شن زیادتری گشته است. همین امر، مسئله و دغدغه خاصی را در خلال دوره‌های وسیع خیزی شن، یعنی هنگامی که ظرفیت و توان خشک شدن نقش عمده‌ای دارد، به میان می‌کشد. به همین خاطر WSSA اظهار داشته است که نمی‌تواند مسئولیت تعویض زودهنگام شن را به واسطه فقدان صلاحیت و مشخصه‌های ناکافی در امور سرمایه‌ای، بپذیرد.

جدای از فقدان وضوح و شفافیت در قرارداد و همچنین نبود سامان‌دهنده‌ای که اختلاف‌ها را حل کند، فقدان ارتباطات کارآمد میان شرکا به عدم توافقی‌های آنان افزوده است. در عین حال که روشن و آشکار است «شورای محلی انتقالی استاترهایم» (STLC) افریقای جنوبی ترجیح می‌دهد در سطوح راهبردی یا عملی به مذاکره نپردازد، WSSA ارتباطات لازم را به آن خوبی که می‌توانسته برقرار نکرده است. قرارداد استیجاری خواهان اعتماد میان کارفرما (مشرتی) و اپراتور و به طور مشخص نوعی درک متقابل در مورد سرمایه‌گذاری است. در بدترین حالت، چنانچه کارفرما در زیرساخت‌های لازم برای اپراتور در فراهم ساختن سطحی مقبول از خدمات سرمایه‌گذاری نکند، قرارداد با تزلزل مواجه خواهد شد. در عین حال که قطعاً در استاترهایم موضوع از این قرار نیست (چون در آنجا، شورا به سرمایه‌گذاری مناسبی دست زده است)، لیکن به هر حال توافق متقابل در مورد حال‌وهوا و روح انجام امور سرمایه‌بر وجود ندارد. از یک سو، شورا بر این باور است که WSSA آن نظارت مشترکی را که در قرارداد شرح داده شده است فراهم نمی‌سازد، و همیشه هم علاقه‌ای را که می‌بایست نشان دهد، نمی‌دهد. از سوی دیگر، WSSA این بحث را مطرح می‌کند که صدایش شنیده - و به آن توجه - نمی‌شود، و اینکه شورا نمی‌پذیرد که منابع فنی اپراتورهای بین‌المللی آب مسلماً فراتر از مهارت‌های در حد معلومات عمومی مشاوران بومی مهندسی فنی است، و اینکه شورا بارها در زمینه سرمایه‌گذاری، عملکردی ساده‌لوحانه داشته است. امور سرمایه‌ای (سرمایه پولی) در قرارداد استیجاری درواقع به شراکتی سه‌جانبه بدل شده است، شامل کارفرما، اپراتور و مهندس فنی مشاور. رابطه‌ای از این دست در استاترهایم، اصلاً ساده و آسان شکل نگرفته است.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰a

1. workmanship
5. sludge

2. borehole
6. Stutterheim Transitional Local Council (South Africa)

3. capital equipment

4. ungraded (river) sand

سطحی و کم‌ترفا همراه باشد، و ذی‌سهم‌ها احساس کنند که هیچ تأثیر راستینی بر نتایج ندارند، آن‌گاه مسلماً هر برنامه ابتکاری و پیشگامانه‌ای در تنگناها گرفتار خواهد آمد. تمامی ذی‌سهم‌ها می‌بایست با حساسیتی درخور با علائق و منافع خاص‌شان، طرف مشاوره یا رایزنی قرار گیرند. در این میان، گروه‌های عمده را می‌توان چنین برشمرد:

- مصرف‌کنندگان، که می‌بایست بابت خدمات پول بپردازند، و در استانداردها و هزینه‌های موجود، مسلماً ذی‌نفع‌اند؛
 - ساکنانی که مستقیماً از ساخت امکانات جدید تأثیر می‌پذیرند، همچون مردمانی که در مجاورت منابع آب جدید یا محل‌های دفن زباله زندگی می‌کنند؛
 - خانوارها و اجتماع‌های محلی فقیر، که اغلب فاقد ابزارهای لازم برای مشارکت کارآمد در فرایندهای مربوط به پروژه و خط‌مشی‌های عمومی‌اند. حضور و مداخله آنان در طراحی، اجرا و نظارت از آن رو ضروری است که به تلفیق و یکپارچه‌سازی دیدگاه‌های مردمی که پیش از همه با معضلات خدمات‌رسانی مواجه‌اند، کمک می‌کند.
 - کارکنان وابسته به شهرداری، که به‌خاطر شرایط استخدامی و اشتغال‌شان - ولو نه به خاطر شغل‌شان - اغلب از پیامدهای حضور و مشارکت بخش خصوصی، واهمه دارند. پرداختن به آنان و تعامل و به‌کارگیری‌شان از همان آغاز کار، امری ضروری به‌شمار می‌آید، چرا که اطمینان لازم را بابت درک و آگاهی آنان از نیاز به دگرگونی و دگردیسی، و اینکه آنها بر تصمیم‌هایی که سرانجام درباره شراکت گرفته می‌شود تأثیر بگذارند، به‌وجود می‌آورد؛ و
 - تأمین‌کنندگان غیررسمی و موجود خدمات، که چنانچه منافع‌شان نادیده انگاشته شود، مسلماً منبع درآمد خود را از دست می‌دهند.
- در عین حال که می‌بایست توصیه کرد تمام گروه‌های ذی‌نفع همواره از امور جاری آگاهی یابند، میزان حضور و به‌کارگیری آنها می‌تواند برحسب مسائل و موضوعات خاص بازار، بس متفاوت یا متنوع باشد. به عنوان مثال، در عین حال که وقتی موضوعاتی چون نیروی کار و اشتغال مورد بحث قرار می‌گیرند، اتحادیه‌های تجاری در زمره ذی‌سهم‌های بس پراهمیت جای می‌گیرند، چه بسا آن هنگام که تصمیم‌گیری‌های اصولی و ریشه‌ای در شراکت تعیین می‌شود، یا هنگامی که قرار است سطوح و رده‌های خدماتی مشخص گردند، آنها حکم کنشگران اصلی را نداشته باشند.
- گاهی اوقات گروه‌های ذی‌نفع ممکن است از لحاظ اصول با شراکت‌ها مخالفت ورزند، و آن‌گاه شهرداری می‌بایست با دقت و احتیاط به برآورد هزینه‌ها و فواید مخالفت با آن دسته از مواضع خط‌مشی اقدام کند. اینکه تمامی علائق و منافع ارضا گردند به‌ندرت امکان‌پذیر می‌شود، لیکن تمام کوشش‌ها می‌بایست به‌منظور ایجاد اطمینان و تضمین اینکه تمام ورودی‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد، حل و فصل می‌گردد و به طرزی جدی در فرایندهای مشارکت‌جویی به کار برده می‌شود، صورت پذیرند.

اصل برابرنگری

در عین حال که اهداف شراکت خدماتی متنوع‌اند، یکی از اصول اولیه شراکت‌هایی که هدف‌شان نفع رساندن به اقشار فقیر است، می‌بایست برابرنگری باشد. با این حال، شراکت‌های خدماتی‌ای که هدف‌هایی عینی دارند (همچون بهبودبخشی کیفیت خدمات) و یا دربردارنده اهداف اقتصادی‌اند (از طریق کارایی مدیریتی بیشتر)، می‌توانند هزینه‌های بیشتری نیز، دست‌کم در کوتاه‌مدت، به بار آورند. بدون توجهات محتاطانه و مراقبانه، این خود می‌تواند الگوهای موجود محرومیت را بدتر کند. حامیان و مدافعان شراکت می‌بایست ظرفیت و استعداد ایجاد شراکت‌هایی را تکوین کنند که چونان ابزاری کارآمد برای خدمات‌رسانی به اقشار فقیر به کار آیند، و برای دستیابی به فواید و منافع ناشی از آن برای مردمان تهی‌دست - همچون ایجاد شغل برای آنان - مورد استفاده قرار گیرند. در عین حال، ضروری است این را درک کنند و دریابند که تبعات و تأثیرات گوناگون، چگونه و در کجا ممکن است سر برآورند و به چه نحو می‌توان در کاهش آنها کوشید.

بدون تهیه و تدارک‌های صریح و عیان در چارچوب شراکت (و در قرارداد)، اپراتورهای بزرگ مقیاس اغلب چندان انگیزه‌ای در فراهم

پیرا بند ۷-۹ مدیریت ریسک در قراردادهای شراکت

ترتیبات معمول	
شهرداری این مخاطره را در محیط بومی برعهده می‌گیرد و بدین ترتیب نقشی محوری در کار کردن با دیگر سطوح حکومت، گروه‌های اجتماع محلی و تمامی ذی‌سهم‌ها برای تضمین بیشتر میزان ممکن ثبات و دوام برعهده می‌گیرد. غالباً به‌دست دادن برآوردی واضح و روشن در آغاز کار و به‌ویژه در قراردادهای بلندمدت، کاری است دشوار.	ریسک سیاسی
معمولاً این نوع ریسک به اپراتور خصوصی منتقل می‌گردد. این بدان معناست که مخاطره مورد بحث، در طراحی کالا و خدمات نهفته است، و اپراتور در صورتی که استانداردهای خواسته شده و لازم را برآورده نسازد، ممکن است جریمه هم بشود. شهرداری می‌بایست تضمین کند که استانداردها به روشنی تعیین و مشخص شده‌اند.	ریسک طراحی
برای ساخت‌وساز می‌بایست مشخصات و جدول زمان‌بندی روشن و واضحی که مورد توافق بین شهرداری و اپراتور خصوصی است وجود داشته باشد. آن‌گاه پیمانکار، ریسک برآورده ساختن آن معیارها را گردن می‌گیرد، و در قرارداد می‌بایست در صورت لحاظ نشدن معیارها، جریمه‌های مناسبی تهیه شود. این نیز می‌بایست روشن و آشکار باشد که چه کسی ریسک از حد گذشتن هزینه را متحمل می‌شود (احتمالاً شریکی که از بخشش خصوصی است). شهرداری می‌بایست سازوکارهای نظارت اثربخشی را برای تضمین پیروی از استانداردهای توافق شده به کار گیرد.	ریسک ساخت‌وساز
بخش خصوصی به‌طور معمول عهده‌دار مسئولیت همه ریسک‌های اجرایی است، و از آن انتظار می‌رود که تمام هزینه‌های اجرایی و از جمله هزینه‌های کارکنان را مدیریت کند. به همین دلیل تمیز آشکار میان سرمایه و مخارج حفظ و نگهداری، و مشخص ساختن اینکه چه کسی مسئول کدامین جنبه است، بس اهمیت دارد. هرگونه شرایط محدودکننده و یا مشوق و انگیزه می‌بایست پیشاپیش به روشنی تعریف شود، بدین منظور که بگذارند پیمانکار، آنها را در تهیه برآورد هزینه در مراحل مناقصه و بستن قرارداد، کنار یکدیگر نهد. شهرداری می‌بایست سازوکارهای نظارت مؤثری را برای تضمین پیروی از استانداردهای توافق شده به کار گیرد.	ریسک اجرا و حفظ و نگهداری
از جنبه قراردادی، از اپراتور خصوصی عمدتاً انتظار می‌رود که به شناسایی تقاضا برای خدمات و تمایل کاربران به پرداخت پول در ازای خدمات بپردازد. ارزیابی اپراتور از ریسک، بر قیمت‌گذاری پیش‌بینی شده در مناقصه‌اش تأثیر خواهد گذاشت. شهرداری می‌بایست بکوشد هر اندازه که ممکن است، اطلاعات بیشتری را در اختیار مناقصه‌گراها، به‌منظور تسهیل پیش‌بینی‌ها و قیمت‌گذاری‌های دقیق، قرار دهد.	ریسک تقاضا
ریسک به‌طور معمول از طریق دستورالعمل روال کارها و فرمول توافق‌شده، که درواقع چارچوب لازم را برای افزایش‌های آینده تنظیم می‌کنند، اداره می‌شود. در این میان اهمیت دارد که به اپراتور خصوصی، اختیار تنظیم آزادانه تعرفه‌ها داده نشود، لیکن در عین حال چنانچه حکومت می‌خواهد قدرتش را برای خود حفظ کند، به گونه‌ای نباید باشد که اپراتور احتمالاً چنین مخاطره‌ای را نامعقول زیاد و بیش از حد ببیند.	ریسک تعرفه
ایده‌آل آن است که این مخاطره به شریکی که از بخش خصوصی است سپرده شود، چرا که مستقیماً با ریسک اجرایی و همچنین تقاضا ارتباط می‌یابد، و اپراتور هم دارای انگیزه‌هایی برای رسیدن به مقاصد است.	ریسک تعرفه جمع‌کنی
بخش خصوصی می‌بایست خود ریسک اعتبار را به گردن بگیرد، لیکن شهرداری می‌باید این تضمین و اطمینان را شکل دهد که وضوح و شفافیت در همه حال و در هر چه که پیش آید وجود خواهد داشت، ولو اگر بخش خصوصی توان لازم را برای تأمین خدمات نداشته باشد، به‌ویژه هنگامی که ورشکست شود. در قراردادها باید تضمین خدمات بدون مانع و مداخله، وجود داشته باشد.	ریسک اعتبار

منبع: جمهوری آفریقای جنوبی^۱ (RoSA)، ۲۰۰۰؛ بانک جهانی، ۱۹۹۷C

1. Republic of South Africa

ساختن تسهیلات لازم برای نیازهای مصرف‌کنندگان فقیرتر نخواهند داشت، چرا که اکثرشان می‌توانند به حاشیه سودهای بیشتر با ریسک کمتر در اجتماع‌های محلی غیرفقیر دست یابند. قلمرو و درون‌مایه ترتیبات شراکت، و گنجاندن یا شمول کنشگران حامی اقشار فقیر، کم‌کم شروع به دگرگون ساختن تشکل و قالب سنتی شراکت عمومی- خصوصی خواهد کرد. سازوکارهای اصلی برای تضمین و ایجاد اطمینان از برابرنگری، در فصل‌های ۶ و ۷ معرفی و به آنها پرداخته شده است. اینها مشتمل‌اند بر:

- سطوح متفاوت خدماتی که توان پرداخت پول به ازای خدمات را برای اقشار فقیر ممکن می‌سازد؛
- برقراری پیوندها یا شراکت‌هایی با سازمان‌های خدماتی مبتنی بر اجتماع‌های محلی، چرا که اینها اغلب تخصص لازم را در تأمین خدمات با هزینه پایین دارند؛
- گزینه‌های انعطاف‌پذیر برای پرداخت، همچون مرحله‌بندی پرداخت برای اتصالات و انشعاب‌های جدید، یا کنتورهای پیش‌پرداخت و نظایر آن؛ و
- به‌کارگماردن NGOها به مثابه هواداران اقشار فقیر در ترتیبات شراکتی.

اصل وضوح و روشنی و پیش‌بینی‌پذیری

چارچوب شراکتی (و قراردادی که از آن حاصل می‌آید) می‌بایست تا جایی که ممکن است واضح و روشن باشد تا بتواند زمینه‌ای استوار را برای فعالیت‌های مرتبط با شراکت بیافریند. فقدان وضوح و روشنی موجب دلسرد کردن سرمایه‌گذاران می‌شود، و حتی اگر با شهرداری به توافق مورد بحث برسند، همین فقدان روشنی و وضوح موجب می‌گردد که کل ترتیبات و آرایه‌بندی، در برابر هرگونه برنامه اجرایی ناکافی و نامناسب، مناظره‌های قانونی و فنی، و همچنین عدم قطعیت، آسیب‌پذیر شود. افزون بر آن، نظارت و ارزیابی دقیق شراکت را نیز دشوارتر می‌سازد، و چنانچه تأمین‌کنندگان خدمات نتوانند استانداردهای مورد نظر را اجرا کنند، حیطه عمل را با معضل مواجه می‌کند. در فصل ۸ فهرستی از آنچه که قرارداد می‌بایست پوشش دهد به دست داده شده است (ن.ک. پیرابند ۳-۸). تضمین وضوح و روشنی و تکمیل بودن قرارداد به شهرداری کمک می‌کند تا محیطی کارآمد و پویا بیافریند.

از سوی دیگر، هنگامی که عدم قطعیت وجود داشته باشد، شراکت‌ها آسیب می‌پذیرند. پیش‌بینی‌پذیری می‌تواند از طریق عملکردها و فعالیت‌های کنشگران اصلی و همچنین ترتیبات سامان‌دهنده تکوین گردد و شکل گیرد. به عنوان مثال، سرمایه‌گذاران می‌خواهند بدانند که تغییر در رهبری سیاسی موجب به مخاطره افکندن و خدشه‌دار ساختن تعهد شهرداری در قبال شراکت نخواهد شد. قوانین و مقررات مربوط به تنظیم تعرفه‌ها، تعیین سطوح و رده‌های خدمات، و به‌طور کلی فرایند تصمیم‌گیری هر چه روشن‌تر و قاطع‌تر باشد، شراکت‌ها نزد شرکای خصوصی و اجتماع محلی جذاب‌تر خواهند شد. بدون چون و چرا، ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها نیاز به تحول و تکامل دارند تا با ظرفیت و توان‌ها و همچنین اوضاع و احوال دگرگون‌شونده سازگاری یابند، و میزان مشخصی از انعطاف‌پذیری نیز لازم است تا شراکت هم بتواند با نیازها و خواسته‌های این محیط، خو گیرد و انطباق پیدا کند. لیکن آنچه بسیار عمده و اساسی می‌نماید این است که وضوح و روشنی و پیش‌بینی‌پذیری به دنبال بررسی مجدد و بازنگری، دوباره مشخص شود. تصمیم‌گیری‌های اختیاری و دل‌خواهی و دگرگونی‌های نامنتظر در مواضع خط‌مشی و سیاست‌ها و مقررات، موجب دل‌سردی گروه‌ها و احزاب خارج از شهرداری برای حضور و دخیل شدن در شراکت می‌شود، و تلاش‌های صورت گرفته در شراکت را خدشه‌دار و تضعیف می‌کند.

اصل مدیریت ریسک یا مخاطره^۱

ترتیبات و آرایه‌بندی‌های قراردادی بلندمدت همواره مخاطره‌هایی را با خود به همراه دارند، و در ذات شراکت موفق و تخصیص و تسهیم

1. Risk Management

واضح و روشن ریسک، میان شهرداری و شرکای آن نهفته است. هنگامی که ریسک به اپراتور خصوصی منتقل می‌گردد، منش و انضباط مدیریتی اپراتور در تأمین خدمات به میان کشیده می‌شود. همین امر می‌تواند سهمی راستین در موفقیت کسب‌وکار، به شریک مذکور بدهد. البته این بدان معنا هم نیست که شهرداری می‌تواند از کل مخاطره اجتناب کند. در عین حال که فواید کارایی و لیاقتی که از حضور بخش خصوصی می‌توان به دست آورد مبتنی بر تمایل پیمانکار خصوصی به گام نهادن در عرصه مخاطره است، لیکن سرمایه‌گذاران خصوصی به هر حال سقفی برای ریسک قائل‌اند. در صورتی که سرمایه قرض گرفته‌شده نتواند به شیوه‌ای زمان‌مند بازپرداخت شود، یا در صورتی که طرز برخورد های انعطاف‌ناپذیر حکومت یا شهرداری موجب تأخیرهای قیمت‌گذاری شود یا پروژه‌هایی کند یا مسدود به بار آورد، آن‌گاه محتمل هم نخواهد بود که سرمایه‌گذاران گرایشی به شراکت داشته باشند.

به‌طور کلی، معاملات می‌بایست به گونه‌ای ساختار بندی گردد که هر ریسک موجود برعهده شریکی قرار گیرد که به بهترین نحو توانایی مدیریت آن را دارد. بدین طریق ارزشی برای پول به دست می‌آید، چرا که تخصیص‌ها و جای‌گذاری‌های مناسب موجب به حداقل رساندن هزینه ریسک می‌شوند. در جایی که بخش خصوصی دارای سامانه‌ها و همچنین دانش و آگاهی بهتری برای مدیریت هر چه کاراتر مخاطره است، شراکت عمومی - خصوصی به کسب ارزش برای پول نائل خواهد شد. البته به هر حال شهرداری باید از گذاشتن بار و فشار دل‌خواهی و شاق بر دوش شرکایی که از بخش خصوصی‌اند، پرهیزد. شراکت‌های عمومی - خصوصی نمی‌بایست به روابط خصمانه بدل شود؛ و حکومت همواره باید در مواضع مذاکراتی‌اش با در نظر گرفتن تسهیم ریسک، به گونه‌ای منصفانه و در عین حال خردورز و منطقی عمل کند. این نیز مهم است که شهرداری، خود به آن دسته از مخاطره‌هایی که توان مهار و کنترل‌شان را دارد، بپردازد. به‌عنوان مثال، حکومت به‌طور معمول برای مدیریت ریسک قانون‌گذاری در موقعیت و وضعیت بهتری به سر می‌برد و با انتقال آن ریسک به شرکایی که از بخش خصوصی‌اند، ارزش چندانی برای پول کسب نخواهد کرد - اگر اصولاً بتواند بکند.

در مجموع هدف از مدیریت ریسک همانا به حداقل رساندن ریسک‌هاست، حال یا با حذف آنها، کاهش هزینه‌های کنترل و مهار آنها، و یا کاهش تبعات مالی مخاطره‌هایی که عینیت پیدا می‌کنند. این کار مستلزم شناسایی و کمیّت‌نمایی¹ نظام‌مند مخاطره‌های موجود در پروژه و همراه با آن، و از جمله هرگونه رخداد ممکن است که می‌تواند منجر به شکست در دستیابی به اهداف پروژه شود. بدین ترتیب مدیریت ریسک، شناسایی واضح و روشن عناصر مهارشدنی یا کنترل‌پذیر هر ریسک و تخصیص مسئولیت برای مهار و کنترل آن عنصر را ایجاب می‌کند. به‌عنوان مثال، ریسک اتمام کار می‌تواند چیزی که متوجه اپراتور ساخت‌وساز است تصور شود، لیکن همین درواقع دربردارنده اجزا و مؤلفه‌هایی فرعی است، که پاک‌سازی زیست‌محیطی و اطمینان از وجود جوازهای مناسب ساخت‌وساز و اجرا - که ادارات مسئول محلی صادر می‌کنند - از آن جمله‌اند. به میزانی که حکومت و شهرداری‌ها می‌توانند وضوح و شفافیت را در روند اجرای پروژه تسهیل کنند و با نقشی که در شراکت دارند و می‌توانند از عدم قطعیت‌ها یا نامطمئن‌ها بکاهند، می‌توان ریسک‌ها و هزینه‌های به بار آمده ناشی از آنها را کاهش داد.

اصل پایداری اقتصادی و مالی

شراکت‌های عمومی - خصوصی تنها در صورتی امکان‌پذیر و شدنی خواهد بود (منظور برای بخش عمومی و اپراتور خصوصی است) که از لحاظ اقتصادی و مالی، پایدار باشد. پایداری مالی اول از همه بدین بستگی می‌یابد که آیا تقاضای کافی برای خدمات مورد قرارداد وجود دارد، تا تمایل مصرف‌کننده به پرداخت پول به ازای آن استمرار و دوام یابد یا خیر، و یا تصدیق و اذعان حکومت که پشتیبانی از خدمات از طریق یارانه‌دهی امری ضروری است، زیرا مردمی که توانایی پرداخت را ندارند، به هر حال به آن خدمات نیازمند هستند (به همین دلیل، تنظیم دقیق تعرفه‌ها، به گونه‌ای که بازتاب‌دهنده تقاضا باشد جایگاهی اساسی دارد).

1. quantification

پایداری اقتصادی می‌تواند تحت تأثیر فعالیت اقتصادی‌ای که شراکت آن را به‌وجود می‌آورد قرار گیرد. به عنوان مثال، چنانچه در آن از نیروی کار بومی استفاده شود، فعالیت کارآفرینانه^۱ تازه‌ای را ترغیب کند، و فرصت‌ها یا موقعیت‌های جدیدی را در بخش غیررسمی بیافریند، آن‌گاه احتمالاً شراکت با جذب حمایت و پشتیبانی اجتماع محلی همراه خواهد بود. این خود بر ایجاد تقاضای بیشتر نیز تأثیر دارد. در این حالت پروژه، توزیع یا خرد کردن سهام^۲ بسیاری را در خود جای می‌دهد، که به نوبه خود به عواملی برای دوام‌پذیری و پایداری و یا حتی تسریع عزم و آهنگ حرکت^۳ آن بدل خواهد شد.

اصل تصریح و مشخص بودن

چارچوب شراکت و گزینه‌های موجود برای مشارکت بخش خصوصی، برای آنکه با موفقیت همراه باشند، می‌بایست به سوی اهداف و مقاصد مشخص شهرداری و همچنین نیازهای خدماتی مورد نظر، سمت‌وسو یابند یا هدف‌گیری شوند. دستورالعمل‌های خط‌مشی یا سیاست ملی در این زمینه، و نیز آموزه‌ها و درس‌های فراگرفته از تجربه‌های دیگر کشورها یا دیگر حکومت‌های محلی، به‌طور مشخص سودمند هستند و می‌توانند شهرداری‌ها را در ایجاد و تکوین رویکردی به‌منظور مشارکت بخش خصوصی یاری برسانند. البته به هر حال در نهایت، هر شراکتی نیاز دارد که برحسب مسائل و مشکلات یا اوضاع و احوال خاصی که قرار است بدان پرداخته شود، طراحی گردد. این بخش در مورد برپایی چارچوب شراکت، ساختار لازم را برای آنکه امکان شکل‌گیری چنین تصریح و مشخص بودنی را فراهم آورد، به دست می‌دهد.

اصل مشخص بودگی (یعنی ایجاد شراکتی که مشخصاً برای زمینه و بافتار موردنظر مناسب باشد) ارتباط و پیوند تنگاتنگی با روند مقرر کردن اهداف خاص و تجزیه و تحلیل اوضاع و شرایط بومی دارد. آیا شهرداری با بهبود کارایی اجرایی، گسترش پوشش‌دهی خدماتی، ارتقای کیفیت، و هدف‌گیری اجتماع‌های محلی فقیر، یا دستیابی به آمیزه‌ای از این اهداف موافقت کرده است؟ می‌بایست طیف بالقوه شرکا را در زمینه و بافتاری معین در نظر بگیرد. می‌بایست طیف انواع مختلف تعرفه‌هایی را که مصرف‌کنندگان می‌توانند پردازند، و خواهان پرداختنش نیز هستند در نظر بگیرد، و همچنین می‌بایست به دغدغه‌ها و دل‌مشغولی‌های ذی‌سهم‌های مختلف بپردازد. در عین حال می‌بایست با نیازهای مشخص توسعه در اجتماع محلی برخورد و تعامل کند، و تا جایی که ممکن است، منابع بومی را مورد استفاده - و تکوین و توسعه - قرار دهد.

به همین دلیل، ترتیبات و آرایه‌بندی‌های شراکت می‌بایست در جهت ترویج و ترغیب استفاده از نیروی کار بومی، پرداختن به ترتیبات با شرکت‌ها یا بنگاه‌های کوچک، استفاده از مواد و مصالح بوم‌آورد، و دیگر پادرمیانی‌های توسعه محلی مرتبط، چارچوب‌بندی گردند (و آن‌گاه همین‌ها نیز می‌بایست در قرارداد، تصریح و مشخص شوند). با در نظرگیری تمام این عوامل، و دغدغه‌ها و دل‌مشغولی‌های شرکای بالقوه درباره محیط بومی، ترتیبات درست و مطلوب شراکتی، آنی است که بر پایه داشته‌ها و ویژگی‌های شرایط محلی بنا گردد، و به شیوه‌ای دقیق و درخور اعتماد و اطمینان برای پرداختن به موضوعات و مسائل مشخص در آن زمینه و بافتار بومی، برنامه‌ریزی شود و سپس به اجرا درآید.

1. entrepreneurial
2. spin-off (spinoff)
3. momentum

پیرا بند ۸-۹ همکاری و تشریک مساعی بخش خصوصی - اجتماع محلی

بوينوس آیرس - آرژانتین

پیوند با پیرا بندهای ۵-۳، ۴-۵، ۱۳-۶، ۲-۷، ۳-۷، ۱۱-۷، ۱۸-۷، ۱۲-۸

تجربه به دست آمده در بوینوس آیرس هشیاری و بصیرت‌های فراوانی را در مورد موقعیت‌ها و فرصت‌ها و همچنین موانع سد راه پرداختن بخش خصوصی به تهیه و تدارک خدمات بهتر برای اقشار فقیر، به دست می‌دهد. حکومت‌های محلی، خدمات رفاهی خصوصی (آگواس آرژنتیناس) و تشکیلات و سازمان‌های جامعه شهروندی (CBO، NGO، و IIED-AL) به همکاری با یکدیگر به منظور بهبود تهیه خدمات آب و فاضلاب برای چهار «باریو» (محلۀ فقیرنشین) برطبق امتیاز بهره‌برداری بوینوس آیرس پرداختند.

البته به هر حال توافق امتیازنامه اصلی بدون حضور نمایندگی از سوی حکومت محلی یا گروه‌های جامعه شهروندی، مورد مذاکره قرار گرفته بود. این تهیه و تدارک‌ها به طرزی عملی و واقعی، سهم عمده‌ای از اقشار فقیر شهری را در بیرون از محدوده یا منطقه خدماتی (محدوده‌ای که می‌بایست خدمات‌رسانی شود) جای داده بود، و با بدهی‌ای که توان و استطاعتش را چندان نداشتند، باری را بر دوش آنها پی که در مناطق به‌تازگی خدمات‌رسانی شده می‌زیستند، می‌گذاشت. بدون فشار سازمان‌های جامعه شهروندی و بدون پشتیبانی از سوی حکومت محلی، پروژه‌ها اصلاً وجود نمی‌داشتند. آگواس آرژنتیناس که هیچ تجربه‌ای هم از کار در «باریو»ها نداشت، در سال ۱۹۹۵ شروع به همکاری در زمینه بهبود فراهم‌سازی خدمات آب و فاضلاب در معدودی از سکونتگاه‌های کم‌درآمد، که وضعیت اجاره‌نشینی سست و متزلزلی هم داشتند، کرد.

همکاری یاد شده، در هر «باریو» شکل و قالبی مشابه به خود گرفت، که شامل اینها بود:

- ساکنان، نیروی کار و پاره‌ای از مساعدت‌های مالی را فراهم می‌ساختند؛
- حکومت محلی ضمانت اجرایی پروژه را فراهم می‌آورد (به‌رغم مسائل و موضوعات برطرف‌نشده زمین) و در موارد متعددی هم مواد و مصالح لازم و پشتیبانی پویاتری را مهیا می‌ساخت؛
- گروه‌های جامعه شهروندی نخست به مذاکره برای پروژه می‌پرداختند و سپس به مثابه نوعی میانجی بین ساکنان دیگر گروه‌ها عمل می‌کردند، و افزون بر آن به سازماندهی همکاری‌های ساکنان می‌پرداختند؛ و
- آگواس آرژنتیناس شبکه‌های محلی را به سیستم‌هایشان متصل می‌ساخت و به میزان‌های مختلفی عهده‌دار ساخت‌وساز شبکه‌های محلی می‌شد. نتایج به دست آمده نشان از توان بالقوه جدی و عمده‌ای برای به‌کارگیری خدمات رفاهی خصوصی در کوشش‌های بهبودبخشی دارد، لیکن در عین حال نشان می‌دهد که چرخش و تغییر مسیر به سمت خدمات رفاهی خصوصی به خودی خود مسئله بهبود خدمات آب و فاضلاب را در مناطق و نواحی کم‌درآمد حل نمی‌کند. با آنکه تجربه‌های به دست آمده کاملاً با یکدیگر متفاوت‌اند، لیکن به طور کلی نتایج حاصل از آنها در چهار «باریو» با همکاری سه بخش با یکدیگر، چیزی خلاف و متضاد با خرد و حکمت مرسوم در بخش آب و فاضلاب به دست می‌داد. بنابراین، به عنوان مثال:
- تهیه و تدارک لوله‌کشی‌های آب و فاضلاب، امنیت مسکن را به ارمغان آورد (نه اینکه متعاقب آن باشد)، آن هم در مواردی که در آنها تشکیلات و سازمان‌های اجتماع محلی با وجود مسائل حل‌نشده زمین، به اختیارات قانونی حکومت محلی برای اتصال شبکه‌ها، دست یافتند.
- تشکیلات و سازمان‌های جامعه شهروندی نقشی عمده و محوری در اثربخشی شراکت‌های عمومی - خصوصی برای مردمان تهی‌دست دارند.
- مذاکرات در هواداری و به نفع اقشار فقیر، پیش از امضای توافق امتیازدهی و پس از آن دارای اهمیت‌اند؛ یا به عبارت دیگر، خدمات رفاهی، حکومت محلی و همچنین اجتماع‌های محلی چه‌بسا همه‌شان دلایلی برای مذاکره، آن هم پس از توافق‌نامه، داشته باشند.
- پس از نصب و استقرار اتصالات آب و فاضلاب، نیاز به همکاری چندجانبه ادامه می‌یابد، تا اطمینان لازم بابت تأمین پایدار و مستمر آب برای ساکنان کم‌درآمد حاصل آید.
- خصوصی‌سازی به خودی خود نمی‌تواند مانع مبارزه‌های انتخاباتی و هوادارگرایی^۱ سیاسی در تهیه و تدارک خدمات شود.

از بیشتر جنبه‌ها، تجربه‌های اجتماع‌های محلی یاد شده بسیار خواهان همکاری‌های چندبخشی‌اند. رهبران اجتماع‌های محلی و ساکنان اذعان داشتند که از طریق چنین همکاری‌هایی، هر یک از گروه‌ها و دسته‌های عمده به اهداف و مقاصد پراهمیتی دست یافته‌اند. ساکنان هم درواقع تأمین آب قابل اطمینان و آسان و بی‌دردسر نصیب‌شان شده است. خدمات رفاهی، سامانه خود را با هزینه‌ای اندک گسترش داده است. حکومت محلی اختیارات خود را بهبود بخشید و پشتیبانی محلی به دست آورد. تشکیلات و سازمان‌های جامعه شهروندی، به اجتماع‌های محلی خدمات‌رسانی کردند و قابلیت اعتماد و اطمینان به دست آوردند.

این کارها با وجود بی‌اعتمادی فراوان ساکنان به سیاستمداران و پیشنهادها همکاری انجام پذیرفت؛ و نیز با سوگیری خدمات رفاهی به سمت سود و منفعت، و فقدان تجربه در مناطق کم‌درآمد؛ هوادارگرایی مصرانه و سرسخت حکومت‌های محلی و فقدان مسئولیت و پاسخگویی محلی؛ و اینکه تشکیلات و سازمان‌های جامعه شهروندی هم با مشکلات پاسخگویی خاص خود و فقدان تجربه در پروژه‌های آب و فاضلاب مواجه‌اند.

از سوی دیگر، محدودیت‌هایی مشهود و آشکار در رویکردهای در پیش گرفته شده در همه چهار «باریو»ی مورد نظر وجود دارد. در عین حال که سامانه‌های آب و بخش عمده‌ای از سامانه‌های فاضلاب استقرار یافته‌اند و عمل می‌کنند، لیکن روال کار حفاظت و نگهداری، مناقصه‌بندی و جمع‌آوری پرداخت‌ها هنوز آن گونه که باید به کفایت شکل نگرفته است. در این میان عدم پرداخت مسئله خاصی به‌شمار می‌آید، آن هم به‌رغم انگیزه اندک آگواس آرژنتیناس به قطع اتصال و انشعاب‌های ساکنان، با توجه به اینکه به روابط همگانی آسیب وارد می‌سازد و هزینه‌های قانونی هم به بار می‌آورد. البته به هر حال، به‌منظور تضمین و اطمینان از دوام‌پذیری درآمدت تدارکات آب و فاضلاب، و افزون بر فراهم ساختن مبنایی برای تکرار و هم‌سازی در دیگر «باریو»های کم‌درآمد، همکاری‌ها می‌بایست هر چه گسترده‌تر شود، و پس از شروع اجرای خدمات، برای دوره‌ای مشخص تداوم و استمرار یابد.

منبع: IIED-AL

اصل توانمندسازی

توانمندسازی اقشار فقیر، اصلی محوری در شراکت‌هایی است که بر فایده‌رسانی به اجتماع‌های محلی تکیه دست متمرکز شده‌اند. میزان توفیق چنین شراکت‌هایی را تنها نمی‌توان برحسب پوشش‌دهی خدمات، که از قرارداد شراکت ناشی شده باشد، برسنجید؛ و این را نیز در عین حال باید بررسی کرد که آیا شراکت توانسته است یادبود و میراثی پایدار و ماندگار در اجتماع محلی موردنظر بر جای نهد یا نه. همچنین آیا توانسته است به توسعه سرمایه اجتماعی، مهارت‌ها، و یا کسب و کارهای جدید کمک کند، یا اینکه توانسته است فرصت‌هایی تازه برای مردم آن اجتماع محلی بیافریند یا خیر؟

مشارکت ذی‌سهم‌ها و سازوکارهای مقرر یا وضع شده برای ایجاد مشارکت معنادار و مناسب اقشار فقیر، درواقع حکم هسته و کانون رویکرد توانمندسازی را دارد. آن میزانی که خود ذی‌سهم‌های تکیه‌دست در تصمیم‌گیری درباره توسعه خودشان نقش دارند، شاخصی پراهمیت به‌شمار می‌آید و مالکیت، مدیریت و اجرای خدمات، همه و همه در توانمندسازی بس اهمیت دارند. در برخی از بافتارها، معیارهای تهیه و تدارکات را می‌توان به‌منظور ایجاد فرصت‌هایی برای تهیه‌کنندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پا، افراد بدون شغل و دیگر گروه‌های آسیب‌پذیر ساختاربندی کرد.

بی‌چون و چرا، فواید حضور و دخالت یافتن اقشار فقیر در روند تأمین خدمات می‌بایست با نیاز به خدمات‌رسانی کارآمد و پایدار، تعادل یابد. اپراتورهای مختلف بخش خصوصی، واکنش‌ها یا پاسخ‌های کاملاً متفاوتی به حضور و دخالت اجتماعی‌های محلی و اقشار فقیر در امر ساخت‌وساز و مدیریت نشان می‌دهند. شهرداری‌ها می‌توانند در خلال بحث و گفت‌وگوهای آغازین به جست‌وجوی دیدگاه‌ها بپردازند تا دریابند که هر اپراتور مشخصی چگونه درباره این موضوع خاص می‌اندیشد. انتخاب اپراتور دلسوز و آگاه و مطلع می‌تواند تفاوت عمده‌ای به وجود آورد و میزان تمرکز شراکت را بر اهداف هم‌سو با قشر فقیر و به نفع آن، تا حد زیادی تعیین کند.

شراکت‌ها را می‌توان از طریق ایجاد و تکوین روال مناسب تهیه و تدارک‌ها برای ترتیبات بخش خصوصی رسمی، بر مقوله توانمندسازی متمرکزتر ساخت. به عنوان مثال:

- ایجاد اطمینان و تضمین مشارکت در تمامی مراحل و فعالیت‌های مناسب (طراحی، ساخت و اجرا)، و فراهم آوردن ظرفیت‌سازی‌های فردی و تشکیلاتی - سازمانی لازم برای چنین کاری؛
- ایجاد اطمینان و تضمین اینکه نمایندگان اجتماع محلی در پیکره‌های تصمیم‌گیری نقش دارند؛
- ترغیب مشارکت اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر در ساخت‌وسازها، به‌وسیله ظرفیت‌سازی (ارتقا و توسعه مهارت‌ها، و جز آن)؛
- به وجود آوردن سازوکارهای نهادی پشتیبانی‌کننده به‌منظور امکان‌پذیر ساختن ورود آنان به‌عرصه قراردادهای رسمی و جز اینها؛
- شکل دادن به اقدامات اشتغالی - استخدامی به‌منظور ظرفیت‌سازی بومی؛
- پشتیبانی از حق و حقوق، اوضاع و شرایط و همچنین پاداش‌های کارکنان از طریق بهبودبخشی مهارت‌ها، تعلیم و تربیت، مزایا و بهره‌مندی‌ها؛ و
- ایجاد اطمینان و تضمین اینکه تهیه‌کنندگان غیررسمی خدمات، برای عهده‌دار شدن نقش‌های عمده‌تر توانمند شده‌اند، و دیگر اینکه توان‌شان از طریق مصادره زیرساخت‌ها تضعیف نگشته یا از بین نرفته است (و یا اینکه درج بندها یا عبارت‌های انحصارگرانه، موجب برکناری‌شان از عرصه کسب‌وکار نشده است).

بدین ترتیب درواقع بررسی و آزمون شراکتی که تمرکز آن بر مقوله فقر و محرومیت است تنها در خدماتی که تأمین می‌کند خلاصه نمی‌شود، بلکه در این نیز هست که آیا شراکت مذکور موجب توانمندسازی اجتماع‌های محلی یا جماعت‌های بومی شده است یا نه.

بخش ۳

ارتقای ظرفیت به منظور اجرای شراکت‌ها

پشتیبانی از
توسعه سازمانی

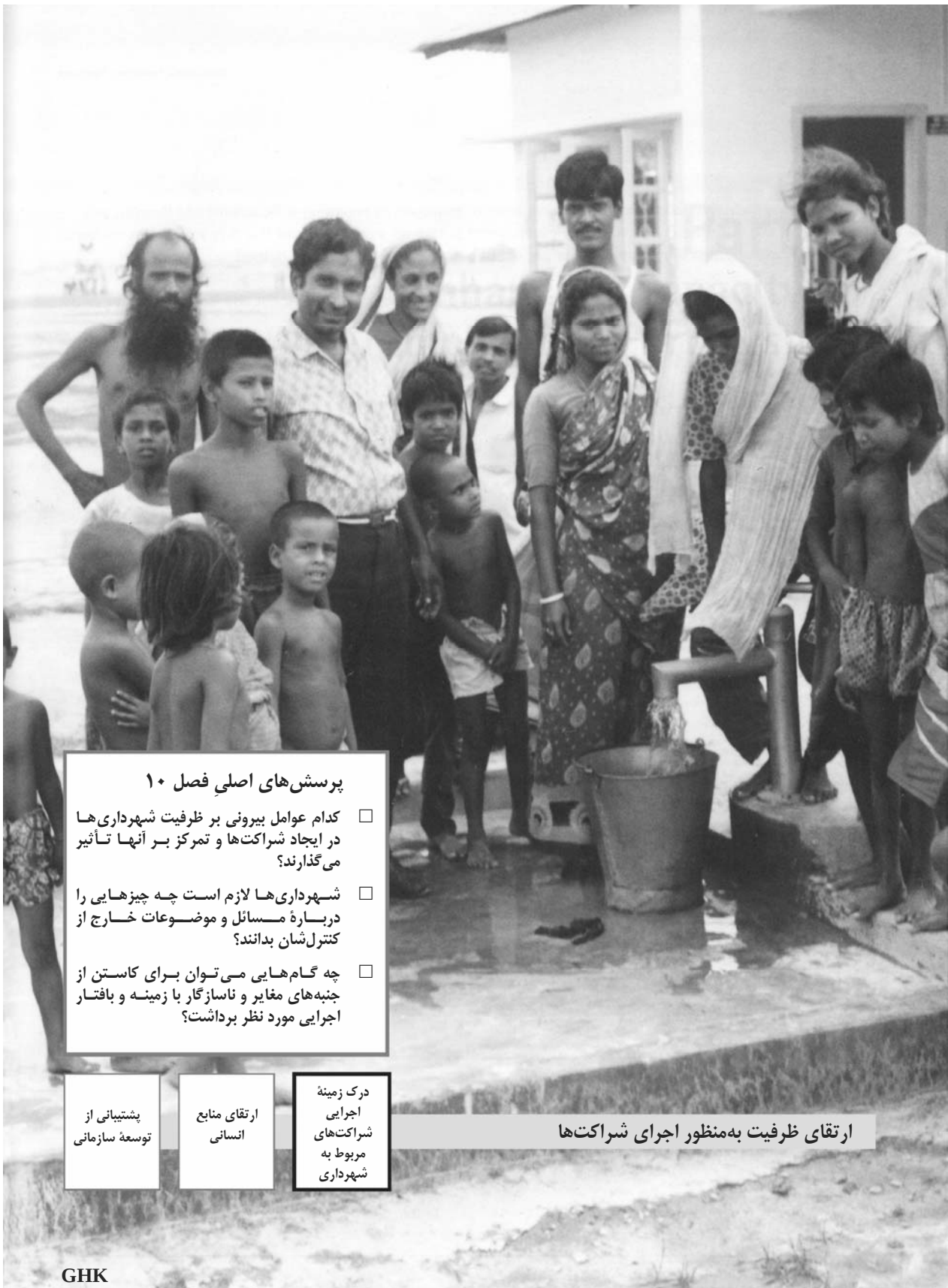
فصل ۱۲

ارتقای
منابع انسانی

فصل ۱۱

درک زمینه اجرایی
شراکت‌های مربوط به
شهرداری

فصل ۱۰



پرسش‌های اصلی فصل ۱۰

□ کدام عوامل بیرونی بر ظرفیت شهرداری‌ها در ایجاد شراکت‌ها و تمرکز بر آنها تأثیر می‌گذارند؟

□ شهرداری‌ها لازم است چه چیزهایی را دربارهٔ مسائل و موضوعات خارج از کنترل‌شان بدانند؟

□ چه گام‌هایی می‌توان برای کاستن از جنبه‌های مغایر و ناسازگار با زمینه و بافتار اجرایی مورد نظر برداشت؟

پشتیبانی از توسعهٔ سازمانی

ارتقای منابع انسانی

درک زمینهٔ اجرایی شراکت‌های مربوط به شهرداری

ارتقای ظرفیت به منظور اجرای شراکت‌ها

شراکت‌های مربوط به شهرداری

کریس هیمنز و جانل پلامر

ظرفیت هر شهرداری برای ایجاد شراکت‌های مؤثر و متمرکز، اغلب عمیقاً با بافتار یا زمینه اجرایی مناسب شکل می‌گیرد. چنین نیست که شهرداری‌ها کارهای‌شان را در خلأ به اجرا درآورند. در بیشتر موقعیت‌ها عوامل چندی که این بافتار را تعیین می‌کنند، خارج از کنترل شهرداری خواهند بود، و تصمیم‌گیران نیز همراه با دیگر اقدامات مربوط به شهرداری می‌بایست رویکردشان را در واکنش به فرصت‌ها و همچنین محدودیت‌های بافتار گسترده‌تر موجود اتخاذ کنند. سیاست‌ها، واقعیت‌های اقتصادی، چارچوب‌های مقررات و خط‌مشی‌ها، و همچنین روابط سیاسی و اداری میان حکومت محلی و دیگر سطوح یا رده‌های حکومت، همه و همه نقش پراهمیتی در این حیطه دارند.

توصیف محیط کامل اجرایی امکان‌پذیر نیست. عوامل سازنده و تشکیل‌دهنده محیط مذکور و عواملی که بر شکل‌گیری و تکوین شراکت‌های خدماتی در کشورهای در حال توسعه تأثیر می‌گذارند، عمدتاً در حالتی بی‌ثبات و دگرگون‌شونده به سر می‌برند. حتی در جاهایی که نهادها و ابزارهایی کارآمد شکل گرفته‌اند نیز واقعیت‌های اجتماعی و اقتصادی و سیاسی در حال دگرگونی‌اند. البته به هر حال تجربه‌های به‌دست آمده در بافتارها و زمینه‌های مختلف و متنوع، بر طیفی از مسائل و موضوعات تأثیرگذار بر محیط‌های اجرایی حکومت‌های محلی تأکید کرده‌اند و اینها مسائل و موضوعاتی هستند که می‌توانند شدیداً بر ظرفیت و توان آنها در تکوین شراکت تأثیر بگذارند، و به علاوه در تعیین رویکردی که آنها در پیش می‌گیرند یاری می‌رسانند.

شرایط کلی سیاسی و اقتصادی به‌طور معمول عرصه را برای مشارکت بخش خصوصی تنظیم می‌کنند، و می‌توانند در همان آغاز، آن را شکل دهند یا در هم شکنند. به عنوان مثال، در صورتی که تصمیم‌گیران بخش عمومی به بخش خصوصی تشکیک ورزند، یا چنانچه اتحادیه‌های تجاری مخالف تأثیری قوی بر تصمیم‌گیری سیاسی داشته باشند، آن‌گاه برپایی شراکت دشوار خواهد شد. در فضا یا محیط سرمایه‌گذاری ضعیف، مهارت‌های اجرایی یا سرمایه‌های خصوصی برای به‌کارگیری در شراکت‌ها چه‌بسا مشخصاً از بین بروند. خط‌مشی منسجم مشارکت بخش خصوصی موجب پروراندن و برانگیختن تعهد کلی بخش عمومی به شراکت‌ها می‌شود، و در ایجاد اطمینان و تضمین این امر کمک می‌کند که اعمال کلی قانون‌گذاری و وضع مقررات و قوانین موجب کارآمد ساختن شراکت‌ها می‌گردد.

وضع قوانین و مقررات موجب شکل دادن به استانداردها، انگیزه‌ها و فرایندهای لازم برای مشارکت بخش خصوصی می‌شود و بدین ترتیب درواقع بر قواره و قالبی که این مشارکت ممکن است به خود بگیرد، تأثیر می‌گذارد. چارچوب‌های مربوط به روال کارها و قیمت‌گذاری می‌تواند بر گرایش بخش خصوصی تأثیر بگذارد، و قدرت تصمیم‌گیری حکومت محلی نیز غالباً عاملی پراهمیت به‌شمار می‌آید، چرا که شرکای بالقوه چه‌بسا از ورود به قراردادهای ماهیتی که می‌تواند تحت سلطه قدرت بالاتر باشد، اکراه ورزند. از سوی دیگر، برخی از سرمایه‌گذاران خواهان ضمانت‌هایی از مقامات یا اداره‌های مسئول در سطوح و رده‌های بالاتر هستند، تا تضمین و اطمینان بیشتری در زمینه قراردادهای‌شان با شهرداری‌ها به وجود آید. این فصل به بحث و گفتمان در این باره می‌پردازد که چگونه عوامل یاد شده - یعنی عواملی که شهرداری چه‌بسا هیچ کنترل و نظارتی بر آن نداشته باشد - می‌توانند موجب کارشکنی و یا تشویق، و یا به‌طور کلی تأثیرگذاری بر شراکت‌ها شوند. تمامی عوامل از بیخ و بُن بر ظرفیت و توان شهرداری برای ورود به عرصه شراکت و هدف‌گیری تلاش‌هایش به نفع اقشار فقیر، تأثیر می‌گذارند.

زمینه و بافتار سیاسی

□ ثبات سیاسی

عامل بیرونی اولیه‌ای که بر شکل‌گیری شراکت‌های عمومی - خصوصی (PPPها) تأثیر می‌گذارد، درواقع همانا ثبات سیاسی کشور است. سرمایه‌گذاران به همراه ثبات اقتصادی، به دنبال قطعیت‌اند. هر رژیم سیاسی بی‌ثبات - به مانند زیمبابوه (ن.ک. پیرابند ۴-۱۰) - چنان

پیرایند ۱-۱۰ خواست و عزم سیاسی موجب تنظیم زمینه برای شراکت می‌شود

	نموده‌هایی از خواست و عزم سیاسی
آرژانتین	چه حکومت ملی آرژانتین و چه حکومت ایالتی در قرطبه (کوردوبا) به شدت از مشارکت بخش خصوصی (PSP) پشتیبانی کردند. حکومت مرکزی از طریق اصلاحات و خط‌مشی‌های حمایت‌گراانه متعدد، خود را به طور کلی وقف مشارکت بخش خصوصی کرد. در سال ۱۹۸۹ حکومت جدید با اولویت‌بندی کردن رشد اقتصادی و کاهش کسری بودجه، سلسله اصلاحاتی را بدعت نهاد که شامل خصوصی‌سازی گسترده مقیاس همه چیزهای دولتی بود. حکومت مذکور به دست آوردن درآمدهای عمده‌ای را در نتیجه فروش دارایی‌ها پیش‌بینی کرده و بر این باور بود که کیفیت خدمات، با حضور و دخالت بخش خصوصی بهبود خواهد یافت. در عین حال که تمرکز بر حکومت محلی قرار نگرفته بود، حکومت شهرداری‌ها را ترغیب کرد تا خط‌مشی‌ها و سیاست‌های طرفدار مشارکت بخش خصوصی را در رده محلی دنبال کنند. آن‌گاه برخی از حکومت‌های رده ایالتی دست به اصلاحاتی در قوانین و مقررات حکومت محلی زدند تا امکان تمرکززدایی^۱ گسترده‌تری فراهم آید. حکومت ایالتی در قرطبه قدرت‌های اختیاری بیشتری (بسته به آنچه صلاح ببینند) به شهرداری‌ها داد، که خود شامل توان و ظرفیت به کارگماری شرکای خصوصی و غیردولتی در تأمین خدمات می‌شد. حکومت ایالتی در عین حال امتیاز بهره‌برداری خصوصی را برای تأمین آب در شهرداری قرطبه، مشخصاً به منظور بالا بردن عایدی یا درآمد افزوده از طریق پرداخت حق امتیاز، مقرر کرد. این پشتیبانی برای مشارکت بخش خصوصی، هم برای سرمایه‌گذاران خصوصی و هم شهرداری‌ها نشانه‌ای مثبت درباره مشارکت بخش خصوصی به شمار می‌آمد.
کلمبیا	مشارکت بخش خصوصی عنصری یکپارچه از اصلاحات دولتی گسترده را در کلمبیا شکل داد، و به همین خاطر پشتیبانی دولتی درواقع انگیزه و گشتاوری عمده را برای ارتقای نقش بخش خصوصی در شهرداری‌ها افزود. در بجهت اصلاحات گسترده دولتی و همچنین تمرکززدایی در اوایل دهه ۱۹۹۰، و تحت فشار شدید مؤسسات مالی بین‌المللی برای اتخاذ خط‌مشی‌های سوگیری شده با بازار، حکومت کلمبیا در سال ۱۹۹۴ قانونی را وضع کرد که علناً به منظور دخالت و حضور بخش خصوصی در تهیه و تدارک خدمات همگانی فراهم آمده بود. علاوه بر این، در سال ۱۹۹۵ نیز طرح و برنامه‌ای ملی برای آب و فاضلاب به منظور افزایش پوشش‌دهی تأمین آب و شبکه‌های فاضلاب تا سال ۲۰۱۰ شکل گرفت و به وجود آمد. تحقق این اهداف و مقاصد بلندپروازانه مستلزم اصلاحات نهادی در بخش آب بود. قوانین تازه در سال ۱۹۹۴ معیارهایی صریح و روشن را برای کارایی در برنامه‌ریزی، قوانین و مقررات و همچنین نظارت، پیش رو می‌نهاد. این امر نشان‌دهنده برخوردی عمیقاً مثبت به سوی بخش خصوصی بوده است. حکومت با در پیش گرفتن رویکرد بازار، اعتراف کرد که کشور استطاعت میزان مخارج مورد نیاز عمومی برای ساخت و بهبود تأسیسات زیربنایی یا زیرساخت‌ها را ندارد. درواقع بدین ترتیب باور خود را مبنی بر اینکه برای پُر کردن شکاف‌ها یا خلأهای موجود به منابع خصوصی نیاز است، آشکار و روشن ساخت. فناوری و سرمایه خصوصی، هر دو برای اصلاحات نهادی، ضروری حیاتی شناخته شدند و بدین طریق راه برای مشارکت بخش خصوصی در تهیه و تدارک خدمات همگانی در کلمبیا باز شد.
افریقای جنوبی	از سال ۱۹۹۶ بدین سو، منطق با خط‌مشی اقتصادی خرد برای ارتقا و ترغیب رشد، و ایجاد سرمایه‌گذاری و اشتغال، حکومت افریقای جنوبی فعالانه به تشویق مشارکت بخش خصوصی پرداخت. گزارش رسمی^۲ سال ۱۹۹۸ حکومت محلی، از مشارکت بخش خصوصی - و همچنین سازمان‌های اجتماع محلی و سود - به عنوان گزینه مجزای تأمین خدمات نام می‌برد. متعاقباً قوانین و مقررات حکومت محلی جدید و چارچوب خط‌مشی با سیاست منتشر شده، تعهدی سفت و سخت را فراهم ساخت و رویکرد حکومت را به دقت توضیح داد. واحدی اختصاصی نیز به منظور مشاوره با شهرداری‌ها در زمینه تعامل‌های شراکتی، و ترویج مفهوم مشارکت بخش خصوصی برپا گردید. تعهد قوی و محکم به مشارکت بخش خصوصی، چارچوبی راهبردی را نیز برای شراکت‌ها در سطوح ملی و ایالتی، با مقررات ذی‌ربط خزانه دولت و دیگر ظرفیت‌های اختصاص داده شده به آن، پدید آورد. بیانیه‌های صریح متعددی نیز در پشتیبانی از شراکت‌ها وجود داشت. مشاوره‌های گسترده‌ای هم با ذی‌سهم‌های گوناگون در حد خط‌مشی، و در مورد پروژه‌ها، با دیارتمان‌های دولتی، حکومت‌های ایالتی، حکومت سازمان‌دهی شده محلی، اتحادیه‌های تجاری و گروه‌های مصرف‌کنندگان به وقوع پیوست. مقاومت اتحادیه‌های تجاری برای آزمودن میزان تعهد دولت در قبال مشارکت بخش خصوصی کماکان تداوم و استمرار دارد.

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱a، ۲۰۰۱b؛ گل‌دین و هیمنز، ۱۹۹۹

می‌تواند موجب خدشه‌دار شدن اعتماد و اطمینان گردد که نهایی‌سازی توافقات را با طفره و پشت‌گوش انداختن همراه سازد. بی‌ثباتی سیاسی خود موجب عدم قطعیت اقتصادی و همچنین مخاطره‌های مالی می‌شود.

البته به هر حال این نیز صادق است که شراکت‌های عمومی- خصوصی برقرار شده، از بی‌ثباتی سیاسی و فساد گسترده جان سالم به در برده‌اند. در کلمبیا، با وجود آشوب و ناآرامی شهر و شهروندان در دست‌کم هشت شهر این کشور، امتیازهای بهره‌برداری یا همکاری‌های مشترکی با شرکت یا سازمان‌های آب معظم فرانسوی شکل گرفت.^(۱) در چین موردی، وجود نهاد مقررکننده‌ای در بخش آب، و همچنین وجود مراقب برای تأمین و تحویل خدمات پایه، موجب ارتقای قطعیت مورد نیاز شد، و رویه قضایی کمک و معاونت کافی را برای تضمین اینکه خود شهروندان خواهان ارائه پشتیبانی مورد نیاز بخش خصوصی برای تضمین اعتماد و اطمینان و همچنین کیفیت خدمات باشند، به وجود آورد.

□ خواست و عزم سیاسی

در هر حال، تردید چندانی در این باره وجود ندارد که مشارکت بخش خصوصی، منوط به تعهد سیاسی است. رهبری توانمند و متعهد می‌تواند در ایجاد دگرگونی در پی‌گیری هدف‌ها یاری‌رسان باشد، و به برقراری و حفظ تمرکز و همچنین برانگیختن شرکت‌کنندگان در فائق آمدن بر مسائل و مشکلات کمک کند. چنین چیزی می‌تواند به مقامات ذی‌صلاح رسمی، دپارتمان‌ها و حکومت‌های پایین‌تر از رده ملی سمت‌وسو دهد، و اطمینان لازم را از وجود سرمایه‌گذاران بالقوه فراهم سازد. سرمایه‌گذاران به‌طور معمول می‌خواهند از میزان تعهد حکومت به حضور و دخالت بخش خصوصی، اینکه آیا چنین تعهدی سرتاسر عمر این تعامل‌ها تداوم خواهد داشت یا خیر، و اینکه آیا به شکلی مؤثر و کارآمد به مسائل و موضوعات حساس از بُعد سیاسی پرداخته شده است یا نه، آگاهی داشته باشند. چنین تعهدی، چه در سطح و رده محلی و چه در سطوح بالاتر حکومتی، مورد نیاز است. در عین حال که فصل حاضر بر تمایل یا خواست و عزم سیاسی در بیرون از حکومت محلی تمرکز می‌کند، اهمیت رهبران محلی و مدافعان حضور و مشارکت بخش خصوصی نمی‌بایست کمرنگ انگاشته شود، و اینها همه در فصل ۱۲ به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در بیشتر کشورها، با وجود سیاست‌ها و خط‌مشی‌های تمرکززدایی و لفاظی‌های مربوط به خودمختاری و استقلال، پیوندهای میان رده‌های بالاتر و پایین‌تر حکومت هنوز به شدت مستحکم‌اند، و تعهد و درک در سطوح ملی (و چه بسا ایالتی و دولتی) بدین ترتیب بس حیاتی است. شهرداری‌ها می‌بایست در نظر بگیرند که چگونه مشارکت بخش خصوصی را می‌توان به اقدامی هدایت‌گر برای به‌کار گماردن بخش خصوصی واگردان کرد. پیرابند ۱-۱۰ به تشریح و توصیف عزم و خواست سیاسی و نیروی پیش‌برنده برای تغییر و تحول، که در بافتارهای متفاوت و متنوع سیاسی یافت می‌شود می‌پردازد.

□ مطلوبیت سیاسی

عموماً چنین می‌نماید که شراکت‌های عمومی- خصوصی تحت سه نوع شرایط، که گاهی اوقات نیز به یکدیگر مرتبط‌اند، به اولویتی سیاسی بدل می‌شوند. نخست آنکه دولت چه‌بسا به شکلی اختیاری و عمدی تصمیم بگیرد و به دلایل عقیدتی به بررسی و آزمون به‌کارگماری و حضور بخش خصوصی رسمی دست زند، یا به اصلاح یکی از خدمات همگانی بپردازد. چنین چرخش دیدگاهی درباره هدایت یا جهت‌دهی، به‌ویژه - البته نه فقط - هنگامی رخ می‌دهد که دگرگونی‌ای در حکومت وجود داشته باشد. دوم، بحران‌های اقتصادی می‌توانند حکومت را به پژوهیدن و یافتن راه‌های تازه مدیریت خدمات و دارایی‌های عمومی ترغیب کند، که رویکردهای شراکتی نیز جزو آنهاست. سرانجام، در بحبوحه چنین بحران‌هایی برنامه‌های تطبیق و تنظیم ساختاری اهداگران یا قرض‌دهندگان چه‌بسا مستلزم آن باشد که حکومت‌های کشورهای در حال توسعه، به معرفی مشارکت بخش خصوصی اقدام کنند.

ظرفیت شهرداری‌ها برای کار در شراکت‌هایی که بخش خصوصی بین‌المللی در آنها حضور و مداخله دارند، می‌تواند با هر یک از این وضعیت‌ها ارتقا یابد، لیکن اقدام و عملکرد هم اغلب اوقات در رده محلی بدعت نهاده می‌شود. به عنوان نمونه، در زیمبابوه، اقدام پیشگامانه ملی برای خصوصی‌سازی را، درواقع «برنامه تطبیق ساختاری اقتصادی بانک جهانی»^۱ ترغیب و تشویق کرد. در رده محلی، تغییر در حکومت و همچنین سوء مدیریت سیاسی تدارکات مالی وابسته به شهرداری گرایشی را در میان مدیران و سرپرستان به وجود آورد تا به طور جدی شراکت عمومی-خصوصی را دنبال کنند. به‌رغم آشوب و تلاطمی که در کلمبیا برپا بود، برخی عوامل دیگر هم موجب به وجود آمدن زمینه سیاسی حمایت‌گرانه‌ای برای به راه انداختن اقدام پیشگامانه شراکتی شد. اینها خود مشتمل بود بر عقب‌نشینی اقتصادی ادامه‌دار، اصلاحات نهادی در بخش آب که رویکرد بازار را ترغیب می‌کرد، طرح و برنامه بلندپروازانه آب و فاضلاب در رده ملی، بحران مالی ژرف‌شونده در حکومت محلی، و شهرنشینی سریع و شتابان.

□ ایجاد پشتیبانی سیاسی

در هر حال فقط نمودهای بیرونی نیست که پشتیبانی سیاسی از مشارکت بخش خصوصی را به پیش می‌رانند. در بسیاری از کشورها، انگیزه خواهان حضور و مشارکت بخش خصوصی را مبارزان یا طرفداران رده بالای سیاسی که پیشگام و سردمدار روند اصلاحات در سیاست و قانون‌گذاری‌اند به پیش می‌رانند. در خیلی از کشورها هم می‌توان فرد یا افرادی را شناسایی کرد که در آغاز سردمدار چنین روندی بوده‌اند و کسانی هستند که با دپارتمان‌های مقطعی یا حکومت محلی برای استقرار صحیح و مناسب خطمشی و سیاست‌ها همکاری داشته‌اند. این نیز بسیار اهمیت دارد که رهبران رده سیاست‌ها موجب شکل‌گیری نوعی هم‌گرایی در برخوردها و هدف‌های دپارتمانی شده‌اند و پشتیبانی لازم را در دپارتمان‌های اداری ذی‌ربط به‌وجود آورده‌اند. برنامه‌های ظرفیت‌سازی میان‌مقطعی در رده محلی غالباً نقطه عطف‌هایی عمده‌اند، که امکان تغییر و دگرگونی را در سطوح و رده‌های پایین‌تر حکومتی فراهم می‌سازند.

البته به هر حال همیشه هم موضوع از این قرار نیست، و بدون در نظر گرفتن محیط سیاست‌ها یا خطمشی‌ها، مقاومت سیاسی می‌تواند تلاش‌های صورت پذیرفته در رده‌های پایین‌تر حکومتی را خنثی سازد. در آن موقعیت‌هایی که خطمشی مربوط به شراکت‌های عمومی - خصوصی نسبتاً ساکت و آرام است، یا اینکه اینها چندان فعالانه ترویج و شناسانده نشده‌اند، یا احیاناً با ابهام مواجه‌اند و یا در دوران آغازین‌شان به سر می‌برند، شهرداری‌ها چه‌بسا نیاز به ایجاد پشتیبانی سیاسی در سطوح بالاتر حکومتی، برای برخی از اقدامات پیشگامانه‌شان داشته باشند. در نپال، سیاستمداران رده بالای ملی از دادن اجازه به کلان‌شهر کاتماندو در ارائه امتیاز بهره‌برداری برای پایانه اتوبوس سر باز زدند، و این اقدام پیشگامانه به دنبال امضا شدن کاغذهای اسناد و مدارک مربوط، متوقف و مسکوت ماند.

مقامات رسمی و ذی‌صلاح مربوط و وابسته به شهرداری‌ها نیز در موقعیت و موضع سیاسی ذی‌سهم‌های اصلی همچون اتحادیه‌های تجاری و گروه‌های مصرف‌کننده، ذی‌نفع و به آن علاقه‌مند خواهند بود. ذی‌سهم‌های اصلی و عمده رده ملی که در مشارکت بخش خصوصی دخیل‌اند و حضور دارند، شامل فدراسیون‌های ملی اتحادیه‌ها، و همچنین اتحادیه‌های ملی نماینده کارگران (کارکنان) حکومت محلی خواهند بود. در این میان بسیاری هم از لحاظ عقیدتی یا ایدئولوژیک با فرایند مذکور مخالف‌اند؛ و برخی دیگر ممکن است صرفاً دغدغه منافع اعضای‌شان (و به ویژه از دست دادن شغل) را داشته باشند؛ و برخی دیگر هم ممکن است از این رو مخالفت ورزند که به کفایت طرف مشورت قرار نگرفته‌اند. شواهد برگرفته از کشورهای گوناگون، از معضلات و دشواری‌های ایجاد شده در سطح و رده محلی، به هنگامی که اتحادیه‌های تجاری ملی ترجیح می‌دهند به مخالفت با حضور و دخالت بخش خصوصی بپردازند، حکایت می‌کنند. به عنوان مثال، در نلس پروویت واقع در افریقای جنوبی، اتحادیه‌های تجاری ملی در برابر شرکت بخش خصوصی در حیطه بخش آب مقاومت ورزیدند، هر چند که اتحادیه‌های محلی موافقت کرده بودند و به اوضاع و شرایط کارگران (کارکنان) نیز پرداخته شده بود.

1. World Bank Economic Structural Adjustment Programme

نقش گروه‌های مصرف‌کننده در سطح محلی نیز می‌تواند مهم و حیاتی باشد، و شهرداری‌ها خود می‌بایست با نقش بالقوه چنین گروه‌هایی آشنایی یابند. در برخی از کشورها، سازمان‌ها یا تشکیلات مصرف‌کنندگان توجه و تمایل شدیدی به مشارکت بخش خصوصی پیدا کرده‌اند. در کشور اندونزی، سازمان مصرف‌کنندگان رابطه خوب و مطلوبی با شرکت‌های فعال در زمینه آب برقرار کرده و دارای جایگاه مناسبی در رسانه‌هاست، و طرفدار سطوح معقول و منطقی تعرفه‌ها به منظور تضمین دوام‌پذیری و پایداری است، در عین حال که به تبلیغ و شناساندن حقوق مصرف‌کننده نیز می‌پردازد.

افزون بر اینها، تلاش‌های مربوط و وابسته به شهرداری تحت تأثیر قابلیت اعتماد سیاسی‌ای که حکومت ملی با شرکای بالقوه برقرار می‌سازد نیز قرار می‌گیرد. رابطه منطقی و انسجام، صلاحیت و اختیار، و تعهد به خط‌مشی‌های مناسب و مطلوب و همچنین قوانین و نهادها موجب کاهش خطر خواهند شد، در حالی که شکست در اعمال قوانین و مقررات، کُندی در تصمیم‌گیری، و نیز عدم قطعیت لازم موجب منع سرمایه‌گذاران و افزایش هزینه‌ها برای شهرداری و مصرف‌کنندگان خواهد شد. مقامات ذی‌صلاح وابسته به شهرداری‌ها می‌توانند با پیوستن به کارگروه‌های ویژه^۱ و نمایندگی از علائق و منافع در رده محلی، به شکلی واضح و روشن و در عین حال مستمر و باثبات، فشار لازم را بدین‌منظور وارد سازند.

□ ابراز تعهد سیاسی

ابراز روشن و واضح تعهد سیاسی‌ای که با عملکرد سطوح بالاتر حکومت از آن پشتیبانی به عمل آید، پیکارگران وابسته به شهرداری را قادر به ایجاد دگرگونی هر چه سریع‌تر و آسان‌تر روند مورد بحث خواهد ساخت. چنین ابراز و نمودی می‌تواند شکل و قالب‌هایی از این دست به خود بگیرد:

- بیانیه‌های خط‌مشی، و تعهدات شفاهی و کتبی؛
- تکوین راهبرد مشارکت بخش خصوصی؛
- ایجاد وسایل و کارگروه‌های ویژه به‌منظور تبلیغ و ترغیب بحث و گفت‌وگو و شناخت؛
- برقراری خط‌مشی لازم و چارچوب‌های مقررکننده توانمندساز و شرایطی نهادی که موجب برداشتن موانع سر راه شود؛ و / یا
- انتشار قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها.

برخی از حکومت‌ها دست به ایجاد توان‌ها و ظرفیت‌های مختص پشتیبانی از مشارکت بخش خصوصی زده‌اند: مرکز موسوم به BOT (ساخت - اجرا - انتقال) در فیلیپین به همراه «واحد سرمایه‌گذاری برای زیرساخت‌های شهری (وابسته به شهرداری)» در آفریقای جنوبی (MIU) (که در پیرامند ۲-۱۰ تشریح گردید)، مشتمل بر متخصصان و کارشناسان مشارکت بخش خصوصی است که عهده‌دار توصیه و نظر دادن و آگاه‌نیدن مشارکت‌کنندگان و ترویج و شناسایی مشارکت بخش خصوصی‌اند. این گونه توان‌ها و ظرفیت‌ها موجب تأکید بر مقوله‌ها و موضوعات فنی، افزایش و ارتقای آگاهی از مشارکت بخش خصوصی به مثابه یکی از گزینه‌ها، و گذر از بخش‌بندی‌های دیپارتمانی و دیگر بخش‌بندی‌ها می‌شود. این قبیل متخصصان و کارشناسان می‌توانند به حکومت‌های محلی مشاوره و توصیه دهند، یا موجب اعمال شرایط خط‌مشی - همچون الزامات صندوق خزانه و نظایر آن- شوند. توان آنها برای اعمال چنین شرایطی به هر حال با محدودیت‌هایی هم مواجه است، زیرا نقش آنها مشاوره است و بدین ترتیب هیچ حق قانونی در زمینه مالی بر شهرداری‌ها ندارند.

1. task forces

پیرامند ۲-۱۰ ساختارهای پشتیبانی ملی

افریقای جنوبی

حکومت افریقای جنوبی از سال ۱۹۹۴ بدین سو تأکید عمده‌ای بر از بین بردن تأخیرهای خدماتی بر جای مانده از دوران تبعیض نژادی کرده است. چارچوب سرمایه‌گذاری تأسیسات زیربنایی وابسته به شهرداری، که در سال ۱۹۹۵ منتشر شد، نخستین تلاش برای مقدارسنجی^۱ سرمایه‌های مورد نیاز به‌شمار می‌آمد. این خود نشان می‌داد که بخش عمومی به تنهایی نمی‌تواند از پس چنین چالشی برآید؛ و درواقع به شراکت با اپراتورها و سرمایه‌گذاران خصوصی نیاز دارد. بدین ترتیب، در خط‌مشی‌های بعدی حکومت در زمینه توسعه شهری و حکومت محلی، نیاز به شراکت‌ها تشخیص داده شد. برخی از شهرداری‌ها شروع به کند و کاو درباره گزینه‌های حضور و مداخله بخش خصوصی کردند، و بر فشار برای هدایت هر چه روشن‌تر حکومت برای روی آوردن به شراکت‌ها افزودند. آن‌گاه در سال ۱۹۹۷ «دپارتمان توسعه بنیادین»^۲ نخستین مجموعه از دستورالعمل‌ها را برای شراکت‌های عمومی- خصوصی در سطح شهرداری‌ها منتشر ساخت. دپارتمان‌های حکومت به همراه «بانک توسعه افریقای جنوبی»^۳ (DBSA) مفهوم شراکت را به شهرداری‌ها عرضه و معرفی کردند، لیکن چیزی نگذشت که نیاز به برنامه آغازگرانه هر چه یکپارچه‌تر آشکار گردید.

در سال ۱۹۹۷ «دپارتمان‌های امور مالی و توسعه بنیادین»^۴ همراه با بانک توسعه افریقای جنوبی به تشریک مساعی برای برقراری واحد پشتیبانی پرداختند تا به مثابه نوعی کارگشا و شتاب‌دهنده برای شراکت‌های عمومی- خصوصی عمل کند. «واحد سرمایه‌گذاری برای زیرساخت‌های شهری»^۵ (وابسته به شهرداری) - با عنوان اختصاری MIIU - دارای اهداف روشن و صریح تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در خدمات مربوط به شهرداری‌ها، و ایجاد ظرفیت مستمر و پایدار در بخش‌های وابسته به شهرداری، بخش خصوصی و همچنین مشاوره است. واحد موسوم به MIIU، مستقر در بانک توسعه افریقای جنوبی به عنوان پروژه‌ای پنج‌ساله اندیشیده شد. کارکنان یا پرسنل آن هم، یا از خود بانک توسعه مذکورند و یا متخصصانی هستند که در هر حال با تأمین بودجه از سوی USAID (کارگزاری ایالات متحد برای توسعه بین‌المللی) پشتیبانی می‌شود.

در حیطه عملی، MIIU همکاری و کمک فنی را برای شهرداری‌هایی که در کار آماده کردن پروژه‌های خدماتی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی‌اند فراهم می‌سازد. واحد مذکور پشتیبانی مالی بر مبنای تسهیم و مشارکت در هزینه برای شهرداری‌ها فراهم می‌کند تا مشاوران متخصصی را که برای آماده‌سازی پروژه نیاز دارد، به کار گمارد؛ و افزون بر آن، همکاری فنی مستقیمی را نیز برای شهرداری‌هایی که به روند ساختاربندی و سازمان دادن شراکت‌های عمومی - خصوصی توجه دارند، فراهم می‌سازد.

این خود به طور معمول مشتمل بر رهنمودی در مورد مفهوم آفرینی^۶ و طراحی برنامه‌های آغازگرانه و هدف‌مند شراکت عمومی - خصوصی است؛ گزینش، سرپرستی و نظارت، و ارزیابی مشاوران محلی که تهیه و تدارک مطالعات امکان‌پذیری و مجموعه اسناد مناقصه از آنها مطالبه می‌شود؛ مذاکرات قراردادهای شراکت عمومی- خصوصی؛ و اسلوب‌ها و روش‌های مناسب برای درآمیختن و یکدست شدن با ذی‌سهم‌های رده ملی همچون اتحادیه‌های کارگری و وزارتخانه‌های ذی‌ربط (هلالا، ۱۹۹۹). آن‌گاه حمایت محدودی از شهرداری‌ها، هنگامی که به مراحل آغازین اجرا روی می‌نهند، به عمل می‌آورد.

در زمان حاضر MIIU تقریباً به ۴۰ پروژه وابسته و مربوط به شهرداری در زمینه آب و برق و ضایعات جامد و همچنین دیگر خدمات شهری غیریابه می‌پردازد. واحد مذکور بیش از ۴۰ درخواست از دیگر شهرداری‌های علاقه‌مند دریافت کرده است. معاملات یا دادوستدهایی که تاکنون به انجام و فرجام رسیده‌اند، شامل دو امتیاز بهره‌برداری بسیار شاخص و برجسته در زمینه آب در کشور، واقع در نلس‌پرویت^۷ و ساحل (کرانه) دلفین^۸ است. پشتیبانی‌ای که از سوی آن در نظر گرفته می‌شود، مبتنی بر تقاضاست. شهرداری‌ها می‌بایست تقاضای کمک و همکاری کنند و به روال‌هایی دقیق در کار بپردازند تا به کیفیت لازم برای دریافت کمک و همکاری فنی و مالی دست یابند. با توجه به هدف ایجاد «تجربه‌هایی موفقیت‌آمیز» از شراکت‌های عمومی- خصوصی در کشور، درواقع محتمل است آن دسته از شهرداری‌هایی که از حمایت و پشتیبانی MIIU بهره‌مند می‌شوند و شراکت‌های آغازگرانه عمومی- خصوصی به راه می‌اندازند، از پیش در وجودشان مهارت فنی و ظرفیت مالی عمده‌ای هم نهفته باشد. مهارت‌های مدیریتی پایه مرتبط با شهرداری از طریق برنامه‌های ابتکاری و پیشگامانه گسترده‌تر، تحت اداره و راهنمایی «دپارتمان حکومت ایالتی و محلی»^۹، بانک توسعه افریقای جنوبی^{۱۰} (DBSA) و همچنین اهداگران مختلف، تکوین گردد و گسترش یابد.

روندی که MIIU در تکوین و شکل‌گیری شراکت‌های عمومی- خصوصی در پیش گرفته است نیز به دنبال برپایی بخش مشاوره ملی با توانایی و تأیید و پشتیبانی از برنامه‌های ابتکاری و پیشگامانه آینده‌ای است که به شهرداری وابسته و مربوط است. این خود به مثابه ابزاری اصلی در ایجاد بازاری مستمر برای شراکت‌های عمومی - خصوصی در افریقای جنوبی انگاشته شده است. مشاوران محلی با در نظر گرفتن چنین هدف و غایتی، دوشادوش مشاوران بین‌المللی در پروژه‌ها به کار پرداخته و مهارت‌ها و درایت‌ها [ی مورد نیاز] را در قالب گروه اصلی همراه با تخصص و تجربه لازم، شکل داده و پرورانده‌اند. واحد مورد بحث اهمیت فراوانی برای فراگرفتن درس از تجربه‌های بین‌المللی و داده‌های بانک جهانی و همچنین اهداگران یا دهندگان متقابل، قائل است.

MIIU در پرتو تجربه و مواجهه‌اش با شراکت‌های عمومی - خصوصی مربوط و وابسته به شهرداری، توانسته است عمیقاً در تکوین خط‌مشی و قانون‌گذاری دولت، کمک و همکاری کند. خط‌مشی حکومت افریقای جنوبی در زمینه شراکت‌ها، در پیش‌نویس گزارش رسمی دولت^{۱۱} در زمینه شراکت‌های خدماتی وابسته و مربوط به شهرداری‌ها، منتشر شده در آوریل سال ۲۰۰۰، درج گردیده است. گفتنی است شراکت‌ها به طور مشخص در قانون سامانه‌های شهری^{۱۲} (وابسته به شهرداری) سال ۲۰۰۰ شرح داده شده و تهیه و تدارک آنها تنظیم گشته و تحت نظارت درآمده است.

منبع: هلالا، ۱۹۹۹؛ بری جکسون، Millu

1. quantify
2. Department of Constitutional Development
4. Departments of Finance and Constitutional Development
6. conceptualisation
7. Nelspruit
8. Dolphin Coast
10. Development Bank of Southern Africa (DBSA)
11. Draft White Paper

3. Development Bank of Southern Africa
5. Municipal Infrastructure Investment Unit (MIIU)
9. Department of Provincial and Local Government
12. Municipal Systems Act

□ چیره شدن بر دگرگونی خطمشی‌ها یا سیاست‌ها

این نیز برای شهرداری‌ها چندان نامعمول نیست که دگرگونی‌ای را در حکومت (و در گستره‌ای کوچک‌تر، تغییری در رهبری سیاسی) ببیند که با تجدیدنظر در چارچوب خطمشی و سیاست مربوط به حضور و دخالت بخش خصوصی در خدمات همراه باشد. چنین چیزی، همان گونه که در قرطاجنه یا فیلیپین مشاهده شد، می‌تواند در سطح یا رده محلی نیز رخ دهد؛ و در همان فیلیپین شهردار تازه انتخاب‌شده شهر سبو^۱، چنین شاخ و شانه کشید که شهرش حرمتی برای بدهی‌ای که متصدیان پیش از وی بالا آوردند، قائل نخواهد بود. تأثیر این وضعیت در دیگر شهرداری‌ها نیز جذب شد و تجلی پیدا کرد، و آنها از بالا بردن میزان تأمین مالی در بازارهای سرمایه، به خاطر عدم اعتماد و اطمینان در تشکیلات اداری وابسته به شهرداری و توان و ظرفیت آن برای حضور و فعالیت به مثابه شریکی معتمد، درماندند. در عین حال، این هم برای مقامات رسمی و ذی‌صلاح وابسته و مربوط به شهرداری، ضروری است که هر دم و به شکلی فزاینده، مراقب تأثیرات دگرگونی چشم‌اندازهای سیاسی باشند، و شراکت‌هایی که بسته به توافق قانونی با بخش خصوصی رسمی صورت می‌پذیرند، نیازمند تجدید مذاکرات رسمی خواهند بود. در واقع نمی‌توان آنها را صاف و ساده، بی‌هیچ پیامد گسترده‌ای، ریشه‌کن ساخت یا ملغی کرد.

زمینه و بافتار اقتصادی

شهرداری‌ها به طور نسبی نظارت و کنترل چندانی بر زمینه اقتصادی‌ای که در آن به کار و فعالیت می‌پردازند ندارند، و این خود تأثیرات شدید و عمده‌ای بر توان آنها در به اجرا درآوردن رویکردهای شراکتی عمومی- خصوصی در تأمین خدمات بر جای می‌نهد. حتی در بحبوحه و در حین بزرگ‌ترین تعهد سیاسی و استوارترین چارچوب‌های مقررکننده و نیز خطمشی‌ها و سیاست‌ها، اوضاع اقتصادی منفی موجب محدود و مقید ساختن حضور و دخالت بخش خصوصی می‌شود. برعکس، در شرایط پررونق اقتصادی، فرصت‌ها و انگیزه‌های لازم برای مشارکت بخش خصوصی افزایش می‌یابد.

جنبه‌های گوناگون موجود در محیط اقتصادی، می‌توانند بر توان ظرفیت و توان شهرداری تأثیر بگذارند و زمینه را برای شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه، به‌منظور برقراری مشارکت بخش خصوصی شکل بدهند. اینها عبارت‌اند از: اقتصاد در حال تحول و دگرگونی کل جهان، فشار برای برقراری تعادل راهبردهای رشد با مداخله‌های کارآمد به منظور تخفیف فقر و محرومیت، و گرایش‌ها و خطمشی‌های اقتصاد کلان ملی^(۲). در عین حال که این عوامل بیرون از حیطه و قلمرو شهرداری جای دارند، لیکن همین‌ها انگیزه‌های بخش خصوصی و همچنین جذابیت و خطر پیشنهاد یا طرح و نقشه مطرح شده را تعیین خواهند کرد. شهرداری‌ها می‌بایست آشنایی لازم را با تأثیرات و جنبه‌های یاد شده به دست آورند.

□ اقتصاد در حال دگرگونی جهانی

دو دهه آخر قرن بیستم شاهد موج بزرگ و شگرفی در سطوح یکپارچگی اقتصادی در سرتاسر حد و مرزهای ملی کشورها بود. این خود نخست به واسطه تحول رخ نموده در فناوری اطلاعات بود، که ارتباطات دوربرد را هر چه دست‌یافتنی‌تر و در دسترس‌تر ساخت، حمل‌ونقل بین‌المللی را مؤثرتر و پربازده‌تر کرد، و سرمایه‌گذاران را نیز پویاتر. دوّم، مناسبات و روابط بین‌المللی چه از لحاظ سیاسی و چه اقتصادی به عنوان پیامد جنگ سرد^۳، به سوی تأکید بیشتر بر نیروهای بازار تغییر سمت و سو داد. نتیجه خطمشی‌ها و سیاست‌های

1. Cebu
 2. Cold War

پیرامند ۳-۱۰ خطمشی و قانون‌گذاری برای مشارکت بخش خصوصی

کلمبیا

پیوند با پیرامندهای ۷-۱۲، ۷-۱۹، ۸-۲، ۸-۶، ۱۰-۶

حکومت کلمبیا در اوایل دهه ۱۹۹۰ تصمیم به اولویت بخشیدن به نیازهای کشور در زمینه آب و فاضلاب گرفت. این تصمیم‌گیری، چند دهه رکود در خدمات عمومی آب، و همچنین روند تمرکززدایی را که در کلمبیا به وقوع پیوست به دنبال داشت (ن.ک. پیرامند ۶-۱۰). در سال ۱۹۵۵، طرح و برنامه ملی آب و فاضلاب به تصویب شورای ملی خطمشی و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی رسید، که در آن به مقوله‌هایی چون پوشش‌دهی، کارآمدی و کیفیت تهیه و تدارک زمینه‌های مرتبط با آب و فاضلاب در کل کشور پرداخته شده بود. هدف اولیه در واقع افزایش تأمین آب با برقراری انشعاب و اتصال‌های لازم برای نزدیک به هفت میلیون نفر از مردم، و رسیدن به نرخ انشعاب ۹۰ درصد به صورت میانگین بود. در مقوله فاضلاب، تأمین زهکشی فاضلاب از طریق شاه‌لوله^۱ برای حدود ۷۷ درصد جمعیت تا سال ۲۰۱۰ بود. هزینه سرمایه‌برآوردشده برای رسیدن به این دو هدف ۱۴۰۰ میلیون دلار آمریکا بود. در عین حال، از جمله اهداف طرح و برنامه مذکور، بهبود کیفیت آب آشامیدنی و کاهش درصد نشت یا تراوش لوله‌ها بود، که معیارهای حفاظت زیست‌محیطی را هم دربرمی‌گرفت.

برای دستیابی به این هدف‌های بلندپروازانه، اصلاحات نهادی عمده‌ای در بخش آب، ضروری می‌نمود. در قانون اساسی^۲ سال ۱۹۹۱ بر اهمیت ثمربخش بودن خدمات عمومی تأکید شده بود، و در سال ۱۹۹۴، با یکی از دگرگونی‌های عمده به وجود آمده در خطمشی و سیاست حکومت ملی، بر فراهم‌سازی خدمات پایه مجدداً تأکید گردید. در قانون‌گذاری جدید (مشخصاً قانون شماره ۱۴۲) معیارهای روشن و واضحی برای کارایی برنامه‌ریزی و قوانین و مقررات و همچنین نظارت بر آنها وضع شد، و به نوعی درواقع چرخشی ریشه‌ای به سمت برخورد هر چه مثبت‌تر با بخش خصوصی نمایان گردید. حکومت در این زمینه نیز به مانند دیگر بخش‌ها به ترویج و ترغیب نوعی رویکرد برای بازار پرداخت، که در آن نقشی اصلی و محوری برای فناوری و سرمایه خصوصی در روند اصلاحات نهادی تعیین و در نظر گرفته شده بود. برای این چرخش و تغییر عمده در خطمشی، سه دلیل و علت وجود داشت:

۱. تشخیص اینکه کشور، توان و استطاعت سطح مخارج عمومی مورد نیاز برای تأسیسات زیربنایی را ندارد، و برای پر کردن این خلأ و شکاف به منابع خصوصی نیاز است، و بودجه‌های عمومی بایستی صرف برنامه‌های اجتماعی گردد؛

۲. پاسخی به ترس و هراس موجود در حکومت مرکزی مبنی بر اینکه روند تفویض و واگذاری می‌تواند به ظهور مجدد ناکارایی در تهیه و تدارک خدمات تحت کنترل مستقیم شهرداری و وابسته‌های آن منجر گردد؛ و

۳. فشار فزاینده بر حکومت مرکزی، از سوی نهادها و مؤسسات مالی بین‌المللی برای گشودن راه تهیه و تدارک خدمات پایه، به روی مشارکت بخش خصوصی.

قانون‌گذاری عرضه شده در سال ۱۹۹۴ تدارکات علنی و واضحی برای مقررات مشارکت بخش خصوصی دیده بود. در اصل ۶۹ بدنه‌های مقرراتی جداگانه‌ای برای آب و فاضلاب، برق و گاز، و ارتباطات دوربرد^۳ ایجاد شده بود. یکی از بدنه‌های اعمال مقررات برای مقوله آب و فاضلاب با نام «کمسیون مقررات آب آشامیدنی و ضدعفونی بنیادین»^۴ (CRA) به عنوان بدنه‌ای نیمه‌مستقل یا نیمه‌خودمختار تحت نظارت (یا زیرمجموعه) وزارت توسعه اقتصادی پایه‌ریزی شده است؛ و هدف آن را می‌توان چنین تعریف کرد: «ترغیب و ترفیع رقابت، تشویق سرمایه‌گذاری و ممنوعیت سوء استفاده از قدرت انحصاری یا تک‌قطبی، به‌منظور اطمینان از وجود تعرفه‌هایی منطقی، کیفیت بالا و پوشش‌دهی گسترده تأمین خدمات». یکی از مهم‌ترین وظایف CRA، مجاز بر شمردن و - به نوعی - تصویب ساختار جدید تعرفه است، به گونه‌ای که بازتاب‌دهنده هزینه واقعی خدمات‌رسانی آب و فاضلاب باشد و قواعد و مقررات روشن و شفاف را برای یارانه‌دهی سراسری به نفع اقشار محروم و بی‌بهره وضع کند.

در همین قانون مشخص شد که ناظر و مراقب خدمات عمومی، با نام «سرپرستی خدمات همگانی شهروندان»^۵ - با نام کوتاه‌نوشته SSP - می‌بایست عهده‌دار نظارت بر اجرای روز به روز امور و وظایف شرکت‌هایی باشد که تأمین خدمات عمومی پایه بر عهده آنها گذاشته شده است. اداره یا سرپرستی مذکور - یا همان SSP - دارای دپارتمان‌هایی جداگانه برای آب و فاضلاب، برق و گاز، و ارتباطات دوربرد است، که شبکه‌ای از شاخه‌ها یا شعبه‌های رده دپارتمانی مرتبط با اداره‌های مسئول یا مقامات ذی‌صلاح وابسته به شهرداری از آن پشتیبانی می‌کند. وظایف اصلی SSP در زمینه آب و فاضلاب عبارت‌اند از ایجاد اطمینان و تضمین اینکه تصمیم‌های مقررکننده و نظارت‌گر CRA اعمال شده باشند، و آن‌هم به‌ویژه با در نظر گرفتن یارانه‌دهی سراسری، شکایت‌های مطرح شده از سوی مصرف‌کنندگان، و همچنین آزمون و بررسی مدیریت تأمین مالی مشترک. افزون بر اینها گفتمانی است SSP قدرت جریمه کردن یا خاتمه‌دادن به کار شرکت‌های آب تخلف‌کننده و متجاوز از هنجارهای پذیرفته و توافقی شده را دارد.

این همکاری مشترک (empresa mixta)، به مثابه ترتیبات نهادی اولویت‌دار حکومت مرکزی به‌منظور برآورده ساختن اهداف خطمشی دوجانبه تقویت حکومت محلی و ترغیب مشارکت بخش خصوصی شکل گرفت و نمایان گشت. بحث و گفتمان‌های درگرفته به واسطه این همکاری مشترک، اقتصادی و اجتماعی بوده‌اند. در بحث و گفتمان اقتصادی بر این تأکید شد که شهرداری مالکیت دارایی‌ها را، تحت ترتیبات قرارداد امتیاز بهره‌برداری عرفی و متداول‌تر حفظ کرد، لیکن آن هم با این امتیاز اضافه که شهرداری به عنوان یکی از ذی‌سهم‌های اصلی در همکاری مشترک اشاره شده، نفعی مالی هم در ارتقای کارایی در خدمات‌رسانی داشت. در بحث و گفتمان سیاسی بر این تأکید شد که شهرداری به عنوان یکی از ذی‌سهم‌های عمده، دارای موقعیت یا وضعیت بهتری برای نظارت و کنترل فعالیت‌های شریک خود در بخش خصوصی بوده است. البته این امر با قرارداد امتیاز بهره‌برداری مرسوم و متداول، که تحت آن بخش عمومی، کنترل روز به روز اقدامات اجرایی را به شکلی مؤثر به دارنده امتیاز سپرده بود، منافات یا تضاد داشت. سرانجام (با وجود تضاد منافع حاصل آمده) انتقال سستی معمول از سوی اتحادیه‌های بخش عمومی مبنی بر اینکه شهرداری همه چیز را به بخش خصوصی سپرده است، درواقع با ترتیبات همکاری مشترک، مسکوت ماند.

منابع: نیکسون، ۲۰۰۱؛

www.suderservicios.aov.co

CRA website, www.cra.gov.co

1. main

4. Comision de Regulacion de Agua Potable y Sanamiento Basico (CRA)

2. Constitution, the

3. telecommunication

5. Superintendencia de Servicios Publicos Domiciliarios (SSP)

شکل گرفته با این طیف از گرایش‌ها و منافع، رویکردی منتج از بازار به مدیریت اقتصادی، کاهش مداخله دولتی در اقتصاد، خصوصی‌سازی تأمین خدمات و مقررات‌زدایی^۱ از اقتصاد و از جمله برداشتن حد و مرزهای تجاری بوده است.

با قرارگیری در معرض گرایش‌های جهانی، نیاز به رقابتی شدن رو به افزایش نهاده، و توانایی دولت برای مهار و کنترل محیط اقتصادی و سیاسی‌اش هر دم کمرنگ‌تر شده است. دولت‌ها کماکان بخش‌های مهم و حیاتی نظام جهانی به‌شمار می‌آیند، لیکن نقش آنها به شکلی هر دم فزاینده در نقش دیگر کنشگران درآمیخته است و درواقع در تعامل با آنها، تعریف و تبیین می‌شود. شهرداری‌ها می‌بایست نقش بهبودیافته و افزون‌شده سازمان‌های چندملیتی و سازمان‌های چندجانبه یا چندبخشی را درک کنند. در زمینه تأسیسات زیربنایی، این خود دربرگیرنده بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول^۲ و نهادها یا بدنه‌های منطقه‌ای است. افزون بر این، شهرداری‌ها می‌بایست با تأثیرگذاری پویایی و جنبش شرکت‌کنندگان جدید در اقتصاد جهانی و عواملی که در تصمیم‌گیری آنها نقش دارند، آشنایی یابند و آن را ادراک کنند. از آنجا که سرمایه‌گذاران، نقاط یا مکان‌های سرمایه‌گذاری را بر مبنای عواملی چون کیفیت زیرساخت‌ها، نظام یا سازگان‌های مالیاتی و انعطاف‌پذیری برنامه‌ریزی برمی‌گزینند، مدیریت شهرها هر دم بیشتر در توانایی‌شان برای جذب سرمایه‌گذاران بین‌المللی به اثبات می‌رسد.

با توجه به اینکه کاهش میزان کمبود و کسری‌ها و نیز اصلاحات بخش عمومی به شاخص‌های عمده کیفیت مدیریت اقتصادی بدل شده‌اند، قید و بند یا محدودیت مالی مورد نیاز در این بافتار بین‌المللی بدین معناست که حکومت‌ها با چالش برقراری توازن و تعادل این قید و بند با دیگر فشارهای تأمین مالی رو در روی‌اند. به طور مشخص در عین حال که حکومت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را جذب می‌کند و با پروراندن رشد و توسعه اقتصادی بر فرصت‌های اشتغال می‌افزاید، می‌بایست با فقر و محدودیت نیز مواجه شود و مستقیماً به فعالیت در جهت کاهش فقر بپردازد. این خود از جمله دلواپسی‌های عمده در زمینه خط‌مشی‌ها یا سیاست‌هاست که بر خط‌مشی اقتصادی به طور کلی، و بر حضور و دخالت بخش خصوصی در تأمین خدمات به طور اخص، تأثیر می‌گذارد.

□ گرایش‌های اقتصاد کلان

خط‌مشی‌ها و گرایش‌های معمول اقتصاد کلان که بر اعتماد و منافع بخش خصوصی تأثیر می‌گذارند، اینها هستند:

- میزان کسری‌های بودجه؛
- سطوح تورم؛
- ارزش پول رایج محلی؛
- رویه‌های استخدامی و اشتغال؛ و
- وضعیت بخش‌های اقتصادی و تأمین خدمات کشور.

تلقی بی‌ثباتی اقتصادی، اعتماد سرمایه‌گذاران را شدیداً تضعیف می‌کند، چرا که موجب افزایش مخاطره‌ها در زمینه‌هایی چون تقاضای بازار، قیمت‌ها، هزینه‌ها، ثبات سیاسی و دیگر عوامل از این دست می‌شود. فقدان اعتماد و اطمینان غالباً چرخه معیوبی را هم شروع می‌کند. این کاستی موجب از بین رفتن هر چه بیشتر اعتماد و اطمینان، و میزان سرمایه‌گذاری‌های هر چه کمتر، و به طریق اولی هر چه بدتر کردن بسیاری از شاخص‌ها می‌شود. همان گونه که تعدادی از کشورهای در حال توسعه نشان داده‌اند، می‌توان بر چنین چیزی فائق آمد، لیکن بازسازی اعتماد از دست رفته و به همین ترتیب جذب سرمایه‌گذاران خصوصی به هر حال زمان می‌برد. اعتماد و اطمینان کلی

1. deregulation

2. International Monetary Fund

3. regime

پیرایند ۴-۱۰ چگونگی جلوگیری اقتصاد سیاسی از مشارکت‌های بخش خصوصی در رده شهر و شهرداری

زیمبابوه

پیوند با پیرایندهای ۴-۵، ۴-۹، ۵-۹، ۳-۱۱، ۴-۱۱، ۷-۱۲

در سال ۱۹۹۷ شورای شهر گوته‌رو در زیمبابوه، با پریایی شراکت عمومی - خصوصی در زمینه خدمات آب و فاضلاب موافقت کرد. روند تهیه و تدارک این امر مستلزم اقدامات و رویکردهای بسیار، همراه با بهترین شیوه و روال مشارکت بخش خصوصی بود. به علاوه در این میان پشتیبانی جدی ملی نیز وجود داشت، و کارگروه ملی ویژه‌ای که به شورای شهر گوته‌رو و دیگر شوراهایی که مایل به واکاوی حضور و دخالت بخش خصوصی در رده محلی بودند، کمک و با آنها همکاری می‌کرد. با این همه تا اواسط سال ۲۰۰۱، توافق نهایی هنوز در «شهر گوته‌رو» به امضا نرسیده بود. بالا گرفتن آشوب‌ها و ناآرامی‌های سیاسی و نابسامانی اقتصاد کلان، به مصلحت‌اندیشی فزاینده‌ای از سوی اپراتور خصوصی منتهی گردید.

تجربه شورای شهر گوته‌رو عمیقاً نشان می‌دهد که چگونه محیط اقتصاد کلان، و توسعه و تکوین‌های سیاسی‌ای که محیط یاد شده را شکل می‌دهند، می‌توانند حیطه و قلمرو مشارکت بخش خصوصی را تعیین کنند. با وجود روند تدارکاتی حزم‌اندیشانه و دست به عصبایی که ذی‌سهم‌های گوناگونی را همچون حکومت زیمبابوه نیز دربرمی‌گیرد، بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی کشور تا به امروز مانع از نهایی شدن توافق‌نامه امتیاز بهره‌برداری در زمینه آب شده است.

بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی در زیمبابوه، اکنون موضوعی است که جزو دغدغه‌های گسترده بین‌المللی به‌شمار می‌آید. در سال ۱۹۸۰، به هنگام مستقل شدن این کشور از بریتانیا، میانگین درآمد به ازای هر فرد ۹۵۰ دلار آمریکا بود، و هر دلار زیمبابوه نیز ارزشی بیش از دلار آمریکا داشت. حکومت این کشور فعالانه سیاست‌هایی را به‌منظور ترویج زندگی هر چه منصفانه‌تر و برابرنگتر برای شهروندان دنبال کرد، و مشخصاً بر بهبودبخشی و ارتقای خدمات بهداشتی و آموزشی برای کسانی که در رژیم مستعمره در محرومیت و بی‌بهرگی به سر می‌بردند متمرکز شد. به هر شکل، در خلال دهه ۱۹۸۰، این کشور کسری بودجه‌های فراوانی را به بار آورد. در اوایل سال ۱۹۹۱، بیکاری یا عدم اشتغال فزاینده، حکومت این کشور را به پذیرش «برنامه تطبیق ساختاری اقتصادی» (ESAP) سختگیرانه‌ای واداشت. نتیجه این امر آن شد که خط‌مشی‌های لیبرال‌سازی^۱، مقررات‌زدایی و استحکام‌بخشی یا تثبیت اقتصاد کلان در پیش گرفته شدند، که خود عمدتاً به‌منظور بهبود تراز پرداخت‌ها و افزایش سرمایه‌گذاری خارجی با هدف دامن زدن به رشد و اشتغال(زایی) بود.

تا اواسط دهه ۱۹۹۰، تخمین زده شد که بیکاری یا عدم اشتغال سر به ۲۵ تا ۳۰ درصد می‌زند، کسری بودجه فزونی می‌گیرد، و وام‌گیری عمومی (دولتی) تا ۱۰ درصد «تولید خالص داخلی»^۲ (GDP) بالا می‌رود. کارگزاری‌های بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول (IMF)، بانک جهانی و اتحادیه اروپا^۳ (EU) نیز در این میان از همکاری و کمک مالی و همچنین پشتیبانی از توسعه، دریغ کردند و امتناع ورزیدند. در اواخر دهه ۱۹۹۰ برخی از خط‌مشی‌ها یا سیاست‌های حکومت به ناخشنودی‌های بعدی در عرصه بین‌المللی دامن زدند، و اعتماد و اطمینان بین‌المللی را نیز خدشه‌دار ساختند. عمده‌ترین یا بارزترین اینها، تصمیمی بود مبنی بر پرداخت حقوق بازنشستگی یا مستمری (بدون تعیین بودجه) برای سربازان کهنه‌کار بازنشسته و همچنین بازداشت‌شدگان سیاسی، و تهدیدی برای سلب مالکیت از زمینی که به کشاورزان تاجر سفیدپوست تعلق داشت. در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۹، حکومت تقریباً یک‌سوم بودجه سالیانه‌اش را صرف جنگ با زنجیری‌ها^۴ کرد و از بازپرداخت بدهی‌های صندوق بین‌المللی پول (IMF) درماند. تا سال ۲۰۰۰ موضوع زمین به منبع اصلی تنش‌ها میان زیمبابوه و برخی از شرکای تجاری عمده‌اش، همچون بریتانیا بدل شد. این اوضاع در میان دغدغه‌های مرتبط با محدودیت‌های تحمیل شده از سوی مطبوعات و خبرگزاری‌ها و احزاب مخالف دولت به آن، از آن زمان تاکنون تشدید هم یافته است.

تا سال ۲۰۰۰ این کشور با تنگنهایی چون کمبود سوخت و قطع پراکنده برق مواجه بود؛ و بی‌شغلی به ۵۰ درصد می‌رسید. در عین حال حکومت مرکزی اضافه‌پرداخت‌های ۶۰ تا ۹۰ درصد نیز برای کارکنان عادی (غیرنظامی) یا کارمندان در نظر گرفت. حاصل نهایی همانا کمبود حتی گسترده‌تر پول رایج بین‌المللی و ناکامی در برآورده ساختن الزاماتی چون تراز پرداخت‌ها بود. در سال مالی ۲۰۰۰-۱۹۹۹ میانگین تورم حدود ۵۰ درصد بود، و اعتماد بین‌المللی از زمان استقلال کشور تا بدین سو هیچ‌گاه تا این حد کم نشده بود. به همین خاطر میزان سرمایه‌گذاری نیز کاهشی بس جدی یافته بود. در خلال دوره‌ای که «امتیاز بهره‌برداری گوته‌رو» در حال تدوین بود، پول رایج زیمبابوه به کاهش ارزش بیش از حدی [در مقایسه با ارزهای خارجی] دچار گشت. هنگامی که در نوامبر سال ۱۹۹۷ مناقصه برای گوته‌رو اعلان شد، ۱۸ دلار زیمبابوه (ZD) معادل یک دلار آمریکا بود؛ و در پی آن، در اواخر سال ۱۹۹۸ چنان افت و سقوطی پدید آمد که میزان پیش‌گفته به ۴۰ دلار زیمبابوه در برابر هر دلار آمریکا رسید. با اوج‌گیری تورم و رسیدن آن به ۷۰ درصد در اکتبر ۱۹۹۹ اعتبار و اطمینان باز هم سیر نزولی یافت. در دسامبر سال ۲۰۰۱ ارزش پول، ۸۰ دلار زیمبابوه در برابر ۱ دلار آمریکا بود، و میانگین تورم به بیش از ۵۰ درصد می‌رسید.

معضلات و مسائل کشور در مقام کانون کشاورزی‌ای که شالوده صنعتی محدودی داشت، مستقیماً دامن گوته‌رو را نیز گرفت و در آن بازتابید، و شورایی که با عملکردی مناسب به پیش می‌رفت، به شدت و به گونه‌ای ناخوشایند تحت تأثیر اقدامات و فعالیت‌های حکومت ملی قرار گرفت. لیکن با این همه، اقدامات پیشگامانه شورای شهر گوته‌رو جسورانه و ته‌ورآمیز می‌نمود، به شکلی که گزینه‌های جدید مورد آزمون و بررسی قرار گرفتند و قرارداد امتیاز بهره‌برداری بلندپروازانه‌ای که ستایش عظیم مشاوران و نیز بخش خصوصی را جلب کرد، تدارک دیده شد. با افت ناچیز اعتماد و اطمینان اقتصادی، به هر حال چندان محتمل نمی‌نموده است که امتیاز بهره‌برداری به این زودی‌ها به امضا برسد، البته اگر اصولاً برسد. با صدور اطلاعیه یا یادداشت تفاهم^۵ در محل مذکور، شورای شهر و پیمانکار خصوصی وارد دور تازه‌ای از بحث و گفت‌وگوها به‌منظور حل برنامه بازنگری شده تجارت یا کسب‌وکار گشتند. پیمانکار استدلال می‌کرد که دغدغه اصلی و عمده همانا سیاست‌های مربوط به تعرفه است؛ لیکن با برطرف شدن آن، شورای شهر چندان تردید ندارد که محیط اقتصادی و سیاسی هر دم بی‌ثبات‌تر از پیش، بزرگ‌ترین مانع در این میان به‌شمار می‌آید.

آینده کل برنامه‌های پیشگامانه، که بیش از چهار سال برای آن تهیه و تدارک دیده شد، باز هم نامطمئن است و قطعیتی برای آن متصور نیست.

منبع: پلامر و نه‌ماچانا، ۲۰۰۱

1. liberalization
2. Gross Domestic Product
4. Congolese (اهل جمهوری دموکراتیک کنگو یا همان «زئیر»)

3. European Union
5. Memorandum of Understanding

در اقتصاد، و شور و اشتیاق در اوضاع و شرایط اقتصادی، تلقی سرمایه‌گذاران و میل باطنی آنان را به سرمایه‌گذاری در خدمات عمومی شکل می‌دهند. پیرامند ۴-۱۰ نشان می‌دهد که چگونه محیط و فضای اقتصاد کلان در سال‌های اخیر بر توان زی‌مبابوه در به‌کارگیری و به کارگماری بخش خصوصی در تأمین خدمات تأثیر گذاشت. کشمکش‌هایی که زی‌مبابوه با آنها روبه‌رو بوده و دست و پنجه و نرم کرده است، همان‌هایی است که دیگر کشورهای در حال توسعه نیز با آنها رو در روی‌اند.

درک و شناخت بموقع شهرداری‌ها از پیامدهای بی‌ثباتی اقتصادی در زمینه حضور و دخالت بالقوه بخش خصوصی، اهمیت اساسی دارد. چنانچه شهرداری‌ها ترتیبات شراکتی‌ای را دنبال کنند که دوام‌یافتنی و دارای امکان موفقیت نیست، آن‌گاه پول و زمان بسیار زیادی، چه در بخش عمومی و چه خصوصی، به هدر خواهد رفت. مشاوران بین‌المللی اقتصادی و نیز چندملیتی‌هایی چون بانک جهانی دارای موضعی درست و مناسب برای فراهم‌سازی کمک و همکاری به شهرداری‌ها هستند و این اطمینان را به وجود می‌آورند که شراکت‌ها حتماً انطباق لازم را با اوضاع اقتصادی داشته باشند، و اینکه مدیریت خطرهای اقتصادی نیز از همان مراحل آغازین در کانون چارچوب تصمیم‌گیری قرار گرفته باشند. لیکن این بدان معنا نیست که تمام شراکت‌های عمومی-خصوصی، محتوم و محکوم به بافتارهای اقتصادی ناپایدار و بی‌ثبات‌اند. بسیاری از شراکت‌هایی که در این کتاب شرح داده شده‌اند، کماکان مطرح‌اند. یکی از گزینه‌ها برقراری ترتیبات بخش خصوصی به گونه‌ای است که مهارت‌ها و درون‌مایه‌های مدیریتی را ترغیب کند، لیکن سرمایه‌گذاری را نه. گزینه دیگر، ایجاد آرایه‌بندی‌هایی با بنگاه‌های خصوصی ملی‌ای است که دغدغه چندان بابت بازگرداندن سود ندارند و راجع به محیط اقتصادی نیز آن قدرها محتاط نیستند. افزون بر این، شهرداری‌ها می‌توانند بخش خصوصی کوچک‌مقیاس بومی را هم در امور مورد بحث دخیل سازند.

چارچوب خط‌مشی

خط‌مشی یا سیاست عمومی، بازتابی است از انتخاب‌های حیاتی‌ای که حکومت‌ها بابت سمت و سو یا جهت‌گیری کلی‌شان اختیار می‌کنند و همچنین اقدامات و فعالیت‌های متنوعی که برای پشتیبانی از آن جهت‌گیری‌ها، ضرورت می‌یابند. خط‌مشی موجب فراهم‌سازی پایه‌ای منطقی می‌شود، چارچوب لازم را برای تخصیص منابع بودجه تنظیم می‌کند، و برنامه‌ها و پروژه‌هایی را که می‌بایست با منابع موجود به اجرا درآیند، می‌آفریند. از طریق خط‌مشی (همان‌گونه که در پیرامند ۵-۱۰ می‌توان دید) حکومت‌ها می‌توانند تعهد سیاسی‌شان را به مشارکت بخش خصوصی، در قالب رهنمون‌های مشخص برای شهرداری‌ها (و تمامی سطوح و رده‌های حکومتی)، شرکت‌کنندگان خصوصی و دیگر کنشگران، تعبیر و واگردان کنند.

در برخی از موقعیت‌ها، سیاست‌سازان یا تعیین‌کنندگان خط‌مشی‌ها، با اجتناب ورزیدن یا پرهیز از تدوین خط‌مشی شراکت عمومی-خصوصی، اظهارنظر یا بیانیه‌ای را هم به نوعی مطرح می‌سازند - که عبارت است از فرستادن نشانه‌هایی به سطوح پایین‌تر حکومت، کارشناسان امور مالی و اپراتورهای بخش خصوصی که دولت راجع به آنها دو پهلو عمل می‌کند و یا اصولاً با افزایش حضور و دخالت بخش خصوصی عناد می‌ورزد. هر چند که بسیاری از شهرداری‌ها چه‌بسا شراکت‌هایی را برپا دارند در حالی که در مورد خط‌مشی مشارکت بخش خصوصی کماکان سکوت اختیار می‌کنند. برای رهبران و سلسله‌جانبان‌های وابسته به شهرداری، اعتنا به پیام‌هایی که سرمایه‌گذاران خصوصی عمده دریافت می‌دارند، و همچنین پیامدهای مالی ریسک‌هایی که با آنها رو در روی‌اند، اهمیت دارد. شرکت‌های خصوصی هم به متعادل کردن این ریسک با توجه به دیگر پیامدهای بیرونی و پالایش‌هایی که بر طبق محاسبه‌شان از ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها دریافت می‌کنند، خواهند پرداخت.

ممکن است شهرداری‌ای دریابد که محیط و فضای خط‌مشی، به‌ویژه برای شراکت‌های عمومی-خصوصی، عمده‌تاً بر بستری از خط‌مشی‌های کلان با هدف آزاداندیشی یا گسترده‌اندیشی^۱، کاهش کسری‌های مالی و بودجه‌ای، ارتقای رشد اقتصادی، و همچنین

1. liberalisation

پیراوند ۵-۱۰ چارچوب قانون‌گذاری و خط‌مشی مشارکت بخش خصوصی

افریقای جنوبی

از زمانی که نخستین حکومت دموکراتیک افریقای جنوبی در سال ۱۹۹۴ به قدرت رسید، این کشور به ایجاد و تکوین خط‌مشی‌های تازه متعددی به‌منظور بازسازی و توسعه کشور و به‌ویژه جبران نابرابری‌های به شدت متداول و مرسوم در دسترسی به خدمات و تأسیسات زیربنایی پرداخت. این خود مشتمل بر رویکردهایی تازه به مدیریت اقتصادی، زیرساخت‌ها و خدمات‌رسانی، و همچنین حکومت محلی بوده است. مجموع این خط‌مشی‌ها، مستقیم و غیرمستقیم، از مشارکت بخش خصوصی پشتیبانی می‌کنند.

شالوده خط‌مشی‌های جدید از منظر توسعه همانا «برنامه بازسازی و توسعه»^۱ (RDP) است، که درواقع راهبردی است چندجانبه یا چندبخشی با هدف برقراری و ایجاد الگوواره‌های جدید رشد اقتصادی، بازتوزیع، اصلاح بخش عمومی، توسعه مشارکتی، و شیوه‌های جدید خدمات‌رسانی. برای خط‌مشی اقتصاد کلان، راهبرد موسوم به «رشد، اشتغال و بازتوزیع»^۲ (GEAR) استقرار یافت، که تمرکز آن بر مدیریت بدهی، جذب سرمایه، آزادسازی^۳ تجارت، و ایجاد اشتغال قرار داشت. هر دو راهبرد بر این نکته تأکید می‌کنند که حکومت نمی‌تواند بدون وجود شریکان به اهداف رشد و توسعه خود دست یابد. بر این مبناء طیفی از دیگر چارچوب‌های خط‌مشی، به محیط یا فضایی که خط‌مشی در آن، مشارکت بخش خصوصی را مهیا و امکان‌پذیر می‌سازد، افزوده شدند. یکی از چارچوب‌های راهبردی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی که در سال ۲۰۰۰ انتشار یافت، تعهد حکومت را به مشارکت بخش خصوصی تأیید کرد و به اثبات رساند، و مبنایی را برای معیارهای مقرراتی یا تنظیم‌کننده و نهادی که به طور مشخص هدف‌شان یاری و همکاری با دپارتمان‌های ملی و حکومت‌های ایالتی در حال مذاکره برای قراردادهای شراکتی بود، وضع کرد.

در شرایط نسبی، حکومت محلی در افریقای جنوبی دارای رابطه مالی خودمختارانه‌تری با صندوق خزانه ملی است، و مشارکت بخش خصوصی در حوزه و قلمرو^۴ شهری وابسته و مربوط به شهرداری، مستلزم مجموعه خط‌مشی‌های مشخصی است. سند پایه در این زمینه، گزارش رسمی درباره حکومت محلی بود که در سال ۱۹۹۸ منتشر گردید. در سند مذکور نقش توسعه‌ای بیشتری برای شهرداری‌ها مطرح و پیشنهاد شده بود، و از جمله چیزهای تأکید شده در این میان همانا اهمیت وام‌گیری (مرتبط با شهرداری) در بازارهای سرمایه خصوصی، و شراکت‌های خدمات‌رسانی با بخش خصوصی، دیگر کارگزاری‌های عمومی و تشکیلات و سازمان‌های جامعه شهروندی بود. در این سند خط‌مشی، اصطلاح «شراکت‌های خدماتی وابسته به شهرداری»^۵ (MSP) به‌منظور تغییر دادن و در جا زدن در این معنا که فقط بخش‌های عمومی و خصوصی می‌توانند در رویکرد شراکتی حضور یابند و مداخله ورزند، درج شده بود. یک گزارش رسمی در مورد شراکت‌های خدمات شهری وابسته به شهرداری که زان پس تولید شد، خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌هایی را برای حکومت محلی، به‌منظور اقدام در سطح محلی، فراهم می‌ساخت. در سند مذکور، حکمت نهفته در پس شراکت‌ها درک شده است، و این سند بر نیاز به برآورد و ارزیابی کشمکش‌ها و دغدغه‌ها، مشاوره ذی‌سهم‌ها، و معیارهای درست و مستند نهادی و قانونی برای تقویت خط‌مشی‌ها تأکید می‌کند.

این چارچوب تدوین شده برای خط‌مشی‌ها، تعهد حکومت افریقای جنوبی را به مشارکت بخش خصوصی در سطح شهری (وابسته به شهرداری) به اثبات می‌رساند و دستوراتی را برای شهرداری‌ها، و از جمله اینکه چگونه می‌توانند این نگرش شراکتی را به اجرا درآورند، فراهم می‌سازد. تجربه افریقای جنوبی در زمینه اتحادیه‌های تجاری مشاور و دیگر ذی‌سهم‌ها حاکی از آن است که چارچوب تدوین شده برای خط‌مشی‌ها، بر اهمیت حضور و دخالت ذی‌سهم‌ها در اجرای مشارکت‌های بخش خصوصی تأکید دارد.

خط‌مشی اخص^۶ تبیین شده در «چارچوب سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری»^۷ (MIF) (ن.ک. پیراوند ۸-۱۰)، و شکل‌گیری خط‌مشی متعاقب آن، به‌منظور برقراری چارچوب معینی در زمینه تهیه و تدارک خدمات پایه رایگان برای مردمی است که استطاعت مالی لازم را برای پرداخت پول به ازای خدمات مذکور ندارند. این بیانیه‌های مربوط به خط‌مشی‌ها، اقدامات پیشگامانه قانونی متعدد و متنوعی را در زمینه شراکت‌های خدماتی مستقیمی که به شهرداری‌ها مربوط می‌شوند، به آگاهی رسانده‌اند. در «قانون سامانه‌های شهری»^۸ (وابسته به شهرداری) به بیشتر جنبه‌های اداری مرتبط پرداخته شده، و مشتمل بر تهیه و تدارک‌های ویژه‌ای با توجه به شراکت‌هاست. در زمان مکتوب شدن، «سیاهه مدیریت مالی شهری»^۹ در دست انجام و پیشرفت بود، آن هم با هدف بهبود کیفیت مدیریت مالی مربوط و وابسته به شهرداری، و همچنین ارتقای میزان استحقاق اعتباری^{۱۰} شهرداری‌ها. سیاهه مذکور مشتمل بر پیشنهادهایی مشخص برای چارچوب استقراض است، که خود می‌تواند کیفیت اطلاعات موجود مربوط به بازارها را بهبود بخشد، و میزان قطعیت را در سامانه شهری مربوط به شهرداری ارتقا دهد.

واگذاری‌های درون‌حکومتی از سطح یا رده ملی به محلی، عزم و آهنگ خاصی را به این خط‌مشی‌ها می‌افزایند. بخشی از کمک‌ها و هبه‌ها مشخصاً هدف‌شان تجدید سازمان^{۱۱} و ساختار و همچنین اصلاح در شهرداری‌هاست، به گونه‌ای که فعالیت‌های آنها هر چه اثربخش‌تر شود و کارایی‌شان افزوده گردد. هدف برخی دیگر همانا توسعه خدمات‌رسانی و همچنین زیرساخت‌هاست، با انگیزه‌هایی برای اهرم‌سازی^{۱۲} مشارکت بخش خصوصی.

چارچوب خط‌مشی‌ها برای مشارکت بخش خصوصی شهری (مربوط و وابسته به شهرداری) در افریقای جنوبی متناسب با یکی از گسترده‌ترین محیط‌های خط‌مشی توانمندسازی در دنیاست، که آرایه‌بندی قوانین و مقررات و خط‌مشی‌های اقتصاد کلان، خزانه‌داری و توسعه، و همچنین معیارهای مربوط به پشتیبانی مالی، آن را مورد حمایت قرار می‌دهند. منتقدان چنین استدلال می‌کنند که چارچوب‌های خط‌مشی‌ها بیش از حد روشنفکرانه یا عقلانی‌اند، و فاقد کاربرد عملی‌اند، و در عین حال با سطح متناسبی از ظرفیت‌سازی برای حکومت محلی همراه نیستند. پیش‌روی‌های صورت گرفته با مشارکت بخش خصوصی در رده شهرداری، این را مطرح می‌سازند که خط‌مشی‌های مذکور دارای ارتباط عملی هستند، ولو آنکه مسائل و مشکلاتی هم در این میان نمایان شده باشند (آن‌هم مشخصاً با در نظر گرفتن روال‌های تنظیم تعرفه)، و مقوله اجرایی هنوز در دوران آغازین آن به سر می‌برد. چارچوب گسترده و خاص خط‌مشی‌ها در افریقای جنوبی، نمونه‌ای تفصیلی را از موضوعات دارای طیف گسترده‌ای از ریسک‌های بازار، و ارزش پرداختن نظام‌مند به این موضوعات را به شکل و شیوه‌ای راهبردی، به دست می‌دهند.

منبع: DBSA: ۱۹۹۸، RoSA: ۲۰۰۰

1. Reconstruction and Development Plan (RDP)

3. liberalis(z)e

4. sphere

6. Municipal Infrastructure Investment Framework (MIF)

8. Municipal Finance Bill

2. Growthy Employment, and Redistribution (GEAR)

5. Municipal Service Partnerships (MSPs)

7. Municipal Systems Act

9. creditworthiness

10. restructure

12. leverage

اصلاحات نهادی نهفته است. این مبنا برای عمل در سطح محلی درواقع تعهد سیاسی گسترده‌ای برای مشارکت بخش خصوصی به‌شمار می‌آید، و کلیات حوزه‌ها و موضوعات اولویت‌دار را، که برای عملکرد درست و همچنین تأثیرگذار بودن شراکت‌های عمومی - خصوصی مورد توجه قرار گرفته‌اند، به دست می‌دهد. هر حکومت می‌تواند به‌منظور اجرای وضعیت استقرار خط‌مشی‌ها، گام‌ها یا مراحل نهادی، مقرراتی، سامان‌دهنده و قانون‌گذارانه در نظر بگیرد یا نگیرد. البته خط‌مشی‌ها فقط با بخش رسمی بین‌المللی و یا نقش بنگاه‌ها و شرکت‌های ملی در ائتلاف^۱ شراکتی سروکار نمی‌یابند. خط‌مشی‌ها (یا قوانین و مقررات)^۲ در مورد نقش بخش غیررسمی نیز تعیین‌کننده دامنه و حیطه عملی است که شهرداری‌ها می‌بایست در شراکت‌های هدف‌مند به نفع اقشار تهی‌دست، به کار بندند و اختیار کنند.

□ مفاد و مضمون خط‌مشی‌ها

هنگامی که مقامات ذی‌صلاح مربوط و وابسته به شهرداری در حال بررسی و واکاوی بستر یا زمینه موجود برای خط‌مشی‌ها - با توجه به مشارکت بخش خصوصی رسمی - هستند، می‌بایست در نظر بگیرند که حکومت ملی تا چه حد و در کجا پایبند طیفی از موضوعات گوناگون است. اینها می‌توانند دربرگیرنده چنین مواردی باشند:

- آیا مشارکت بخش خصوصی به عنوان گزینه‌ای مطلوب در نظر گرفته شده است یا گزینه‌ای قانونی و مشروع (مثلاً آیا شهرداری لازم است برای گزینه بخش خصوصی اولویت قائل شود، یا اینکه چنین چیزی می‌تواند آخرین گزینه مرجح باشد؟)؛
- آیا در این میان ذی‌سهم‌های خاص و معینی رجحان دارند (مثلاً کسب‌وکارهای غیر انتفاعی، انتفاعی، خرده‌شرکت‌ها یا بنگاه‌ها، و جز اینها)؛
- آیا خط‌مشی معینی که مرتبط با اقشار فقیر و به‌خاطر اینان باشد وضع و مقرر شده است، و [اگر آری] این خط‌مشی چیست؛
- آیا حکومت دارای خط‌مشی یا سیاستی در مورد رقابت نیز هست؛
- آنی که قیمت را تنظیم و تعیین، و بر ساختار تعرفه نظارت می‌کند، کیست یا چیست؛
- همان [که در سطر پیشین اشاره شد] چگونه در نظر دارد بخش‌های ذی‌ربط را برای رسیدن به مقاصد و اهداف، سامان دهد و تحت نظارت درآورد؛
- اولویت با کدام‌یک از بخش‌هاست (مثلاً آب، برق، مدیریت پسماندهای جامد)؛
- حوزه‌ها و عملکردها یا وظایف مرجح و اولویت‌دار کدام‌اند (مثلاً تأمین یکجا یا شبکه‌بندی^۳)؛
- کدام آرایه‌بندی‌ها یا ترتیبات تشکیلاتی - سازمانی، مطلوب‌اند (مثلاً دسته‌بندی شده، یا دسته‌بندی نشده)؛
- آیا - و چگونه - حکومت به پیوندهای میان مشارکت بخش خصوصی و دیگر ملاحظات مربوط به خط‌مشی‌ها می‌نگرد (مثلاً کاهش یا فرونشاندن فقر و محرومیت، و کارآفرینی)؛
- چگونه مشارکت بخش خصوصی در چارچوب نهادی به اجرا درخواهد آمد؛
- موقعیت‌ها یا فرصت‌ها برای هدایت^۴ رویکردهای پیشگامانه‌ای که حکومت تا کنون آنها را نیازموده است، چیستند؛
- کدام اصلاحات نهادی تضمین و اطمینان لازم را بابت شکل‌گیری، تنظیم و سامان‌دهی، اجرا، نظارت، و نیز ارزیابی خط‌مشی‌ها به وجود می‌آورند؛ و سرانجام
- منابعی که حکومت مایل است آنها را به اجرای خط‌مشی‌ها یا سیاست‌هایش در مشارکت بخش خصوصی تخصیص دهد.

1. consortium
2. regulations
3. reticulation
4. piloting

پیرایند ۶-۱۰ تأثیرات خط‌مشی‌های تمرکززدایی

کلمبیا

کلمبیا به عنوان بخشی از روند اصلاحات گسترده‌تر، در معرض فراگیرترین فرایندهای تمرکززدایی در آمریکای لاتین قرار گرفت. مسئولیت‌های وظایف عمده با خارج شدن از نظام حکومت دپارتمانی متمرکز، به تدریج از سال ۱۹۸۷ بدین سو به حکومت محلی بازگشت. این امر شامل مسئولیت تأمین آب و زهکشی فاضلاب، بهداشت زیست‌محیطی، ساخت و نگهداری مدارس، کلینیک‌های بهداشتی و جاده‌های مختلف، مسکن‌سازی ارزان‌قیمت، گسترش کشاورزی، حمل‌ونقل شهری، و نقشه‌برداری^۱ ثبت املاک^۲ (نقشه‌برداری‌هایی که گستره، ارزش و نیز مالکیت زمین را برای مقاصد مالیاتی نشان می‌دهد) بوده است. این تصمیم برای تمرکززدایی منجر به بسته شدن دپارتمان‌های مختلف وزارتخانه‌ای و کارگزاری‌های خودگردان حکومت مرکزی، همچون مؤسسه توسعه شهری، که پیش‌تر عهده‌دار کل مسئولیت تأمین آب، ساخت مدرسه و بهداشت زیست‌محیطی بود، گردید. گوا اینکه انجام چنین اصلاحاتی همیشه هم با برنامه‌ریزی و ترتیب و توالی درست و دقیق همراه نبوده است. به عنوان مثال، بستن شرکت یا مؤسسه دولتی آب منجر به اختلال عمده‌ای در تأمین آب گردید، چون بسیاری از شهرداری‌ها آمادگی لازم را برای در دست گرفتن مسئولیت جدید نداشتند.

به دنبال مبارزه‌ای همگانی که دانشجویان دانشگاه سردمدار آن بودند، در سال ۱۹۹۱ قانون اساسی^۳ جدیدی رسماً اعلام شد. عمده‌ترین موضوع در قانون مذکور، برپایی و ایجاد دموکراسی مشارکتی، از طریق راه‌گشایی و آغاز نظام سیاسی، از طریق گنجاندن و به حساب آوردن گروه‌های پارتیزانی یا چریکی^۴ سابق، نامتمرکز کردن قدرت سیاسی، کاهش نظارت و کنترل‌های دیوان‌سالارانه یا بوروکراتیک و دادن کنترل مستقیم‌تر اجرایی بر ساختار اداری بود. در قانون اساسی جدید، کشور کلمبیا «نامتمرکز» تعریف شده بود، و بندهای متعددی از این قانون مقدار تازه‌ای استقلال سیاسی و مالی برای حکومت محلی قائل گشته بود. دوره منصب شهری وابسته به شهرداری نیز طولانی شد، و نظام میلی و اختیاری^۵ حکومت مرکزی و انتقال آن به حکومت محلی جای خود را به نظامی مبتنی بر ضمانت قانون اساسی داد.

در سال ۱۹۹۳، قانون‌گذاری مصوب (قانون ۶۰) امکان بازتخصیص ریشه‌ای مسئولیت‌ها میان لایه‌های مختلف حکومت را، که در قانون اساسی ۱۹۹۱ تصور شده بود، فراهم ساخت. همین خود بعدها موجب عمیق شدن فرایند تمرکززدایی مالی گردید. شهرداری‌ها شروع به مواجهه با دگرگونی و انتقال مالکیت تازه‌ای از حکومت مرکزی کردند، با نام *situado fiscal*^۶ که از تفویض و واگذاری مسئولیت‌های مراقبت بهداشتی و آموزش برمی‌خاست. واگذاری مالیات ارزش افزوده (موسوم به VAT^۷) جای خود را به توافق تسهیم درآمد عمومی - با نام *transferencia* - داد، که بر طبق آن سهم عایدی مالی ملی منتقل شده به شهرداری‌ها، چنین در نظر گرفته شد که به تدریج از ۱۴ درصد در سال ۱۹۹۳ به ۲۲ درصد تا سال ۲۰۰۱ افزایش یابد. همان *transferencia* برای سرمایه‌گذاری اجتماعی در نظر گرفته شده بود. دست‌کم ۸۰ درصد مجموع دریافتی هر شهرداری می‌بایست به مصرف خدمات عمومی پایه برسد: آموزش و پرورش (۳۰ درصد)، بهداشت (۲۵ درصد)، تأمین آب (۲۰ درصد)، و تفریح و سرگرمی و امور فرهنگی (۵ درصد). تا سال ۲۰۰۲، مطابق الزامات قانون اساسی، انتقال و واگذاری تلفیقی به شهرداری‌ها از دو کمک عمده حکومت مرکزی (*situado fiscal* و *transferencia*) احتمالاً فراتر از ۳۰ درصد عایدی مالی ملی است، که بالاترین سهم در آمریکای لاتین به‌شمار می‌آید.

اصلاحات خدمات همگانی آب (که در پیرایند ۳-۱۰ شرح داده شد) در اوایل دهه ۱۹۹۰ بر خدمات عمومی کارا و پربازده بسیار تأکید کرد و به ترویج رویکردی با جهت‌دهی بازار پرداخت. تمرکززدایی، قلمروی را آفرید که در آن دستگاه‌های دولتی امکان نوآوری و مدیریت خدمات بومی‌سازی‌شده را پیدا کردند، و مشارکت بخش خصوصی به شیوه مورد حمایت مستحکم همکاری با حکومت‌های محلی در به اجرا درآوردن هر چه کارآمدتر این امور تبدیل شد. مشارکت بخش خصوصی در حیطه شهری مربوط و وابسته به شهرداری، عمیقاً با توانایی حکومت محلی در مذاکره مؤثر با شرکای موجود در اجتماع محلی و همچنین بخش خصوصی بالقوه، تسهیل می‌شود. شهرداری‌ها هر قدر مجبور باشند تأیید و تصویب‌های بیشتری از رده‌ها و لایه‌های بالاتر [حکومتی] کسب کنند، کارایی‌شان در کار و همکاری با دیگر گروه‌ها کمتر می‌شود و اعتماد شرکای خصوصی نیز به آنها پایین‌تر می‌آید. این همان چیزی است که در کلمبیا، با برقراری خط‌مشی‌ها و اجرای تمرکززدایی کارآمد، از آن پرهیز شده است.

رویکرد کلمبیا، که اغلب از آن به عنوان نمونه خوب و مطلوبی از تمرکززدایی یاد و نقل شده است، شهرداری‌ها را در وضعیت و موقعیتی قرار داده است که می‌توانند خط‌مشی‌ها را به نحوی متناسب و سازگار با بستر و بافتار بومی تکوین کنند، و در نهایت نیز این امکان را به شراکت‌ها داده است که به واکاوی چاره‌اندیشی‌های نوآورانه و گزینه‌های مختلف و متنوع خدمات‌رسانی بپردازند. تمرکززدایی به ایجاد محیطی مطلوب برای مشارکت بخش خصوصی در دهه ۱۹۹۰، همراه با موضع جدید هوادار مشارکت بخش خصوصی کمک کرده است، و قانون‌گذاری‌ها و خط‌مشی‌های تمرکززدایی فرصت‌هایی را برای بهبود نقش بخش خصوصی در موضعی که به طور سنتی جزو خدمات عمومی تصور می‌شد، پدید آورده است.

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱ a

1. surveying
4. guerrilla groups
7. value-added tax

2. cadastre
5. discretionary

3. constitution

۶ به معنای موضع یا وضعیت مالی است. (م)

□ روند خط‌مشی‌ها

شهرداری، جدای از مقوله‌هایی که برای مفاد و مضمون برشمرده شد، می‌بایست درک و شناختی از خط‌مشی یا سیاست حکومت در مورد فرایند و توالی اصلاحاتی که امکان مشارکت بخش خصوصی را فراهم می‌سازد، به دست آورد. آیا گرایش‌های مختلفی در پشتیبانی از خط‌مشی‌ها بسیج شده‌اند؟ آیا نگرشی منسجم در میان دپارتمان‌های بخش‌های مختلف، کارگزاری‌ها، و رده‌ها و سطوح گوناگون در مورد مشارکت بخش خصوصی وجود دارد؟ برنامه‌ریزی حکومت برای پرداختن به طیف گسترده‌ای از موضوعات مختلف مربوط به مشارکت بخش خصوصی چگونه است؟ آیا این موجب حل تمام موضوعات با هم خواهد شد، یا به طرزی عمل‌گرایانه^۱، با مشارکت بخش خصوصی به پیش خواهد رفت و بر پایه نیاز، به موانع و بازدارنده‌ها خواهد پرداخت؟

حضور و دخالت بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس در تهیه و تدارک خدمات شهری وابسته به شهرداری مشخصاً در صورتی سودمند است که خط‌مشی منسجم و مستمر حکومتی به شکلی سرتاسری وجود داشته باشد. البته به هر حال، در شرایطی که حکومت با کمبود منابع مواجه است، و هنگامی که خط‌مشی‌ها به سماجت و اصرار اهداکنندگان تکوین می‌گردد، ظرفیت مورد نیاز برای آسان‌سازی این انسجام اغلب موجود نیست. از سوی دیگر، ناهماهنگی غالباً بازتاب بگومگوهای گسترده‌تر راجع به نقش حکومت در تهیه و تدارک خدمات همگانی است.

به‌منظور پشتیبانی از شراکت‌ها و ترویج اهداف اصلی خط‌مشی‌های عمومی، چارچوب خط‌مشی‌ها می‌بایست با اقدامات سامان‌دهنده درست و مناسب همچون فعالیت‌های انحصارگرانه بازدارنده، کاهش فقر و محرومیت، ارتقای دسترسی به خدمات جهانی و پرورش توانمندسازی همراه گردد. این خود اغلب مستلزم ظرفیت نهادی و تخصیص یافته به‌منظور برانگیختن و هماهنگ‌سازی خط‌مشی‌ها و اصلاحات سامان‌دهنده است. چنانچه این خود منجر به هماهنگ‌سازی بیشتر شود، شالوده لازم برای شهرداری‌ها به منظور اقدام به شراکت‌ها با تأمین‌کنندگان خصوصی خدمات برقرار خواهد بود. بخشی که در ادامه خواهد آمد، به موضوعات حیاتی و مهم در این چارچوب مقرر توجه خواهد داشت.

چارچوب قانونی / مقرراتی

تمرکززدایی

چارچوب قانون‌گذارانه برای اقدامات شهری مربوط به شهرداری، در گسترده‌ترین سطح آن، از طریق قانون مصوب تمرکززدایی فراهم آمده است. محتمل است که شهرداری‌ها با مفاد و مضمون آن کاملاً آشنا باشند، و از میزان و گستره محدودسازی‌های آن یا مجاز برشمردن هر اقدامی که آنها ممکن است بخواهند با بخش خصوصی (چه بزرگ‌مقیاس و چه کوچک) در خدمات‌رسانی بدان بپردازند، در قانون مذکور آگاهی داشته باشند.

برای تمرکززدایی مؤثر و کارآمد، اساساً سه بعد وجود دارد:

۱. وظایف برطبق قانون اساسی و یا اصولاً از لحاظ قانونی، در رده شهری مربوط و وابسته به شهرداری، نامتمرکز^۲ شده‌اند؛
۲. شهرداری‌ها توان و ظرفیت مناسبی برای انجام وظایف‌شان دارند؛ و
۳. شهرداری‌ها به منابع مالی مورد نیاز برای اجرای وظایف‌شان دسترسی دارند.

1. pragmatic
2. decentralised

در بسیاری از بافتارها یا بسترهایی که نامتمرکز بر شمرده و خوانده می‌شوند، به هر حال حکومت‌های محلی قدرت و مسئولیت نمایندگی شهروندان‌شان و همچنین تأمین خدمات برای آنها را ندارند؛ و در عین حال فاقد کارکنان یا پرسنل درست آموزش دیده و با تجربه‌اند، و یا اینکه به درآمد یا عایدی خودشان هم دسترسی ندارند. آنها غالباً به شدت به منابع مالی بیرونی و شرایط اعمال شده برای منابع مذکور، وابسته‌اند.

در بستر و بافتاری که سمت و سو یا جهت‌دهی روشن و واقع‌گرایانه خط‌مشی‌ها از سوی رده‌های بالاتر وجود دارد، چنانچه حکومت محلی دارای ظرفیت و بودجه کافی باشد، می‌بایست بتوان طیفی از گزینه‌های مختلف مناسب را برای تأمین خدمات، شناسایی و تعقیب کرد. این امر شامل شراکت‌هایی با بخش خصوصی رسمی بزرگ‌مقیاس است (به‌عنوان مثال، ن.ک. روندی که در کلمبیا به وقوع پیوست و در پیرامند ۶-۱۰ شرح داده شد). در جایی که شهرداری‌ها فاقد چنین ظرفیت و قدرت و بودجه‌ای باشند، نمی‌توانند با صلاحیت و اختیار لازم به مذاکره در مورد قراردادهای بپردازند. تحت ساختار حکومتی نامتمرکز که موجب نزدیکی حکومت به مردم می‌شود، شهرداری‌ها در عین حال توان و ظرفیت بیشتری نیز برای مدّ نظر قرار دادن فرصت‌ها و موقعیت‌ها برای راه‌حل‌های محلی و حضور و مداخله ذی‌سهم‌های محلی (همچون NGOها و تأمین‌کنندگان بومی و کوچک‌مقیاس یا خرده‌پای خدمات) خواهند داشت.

چارچوب مقررات برای مشارکت بخش خصوصی

چه‌بسا عمده‌ترین جنبه زمینه اجرایی بیرونی برای کامیابی شراکت‌های عمومی- خصوصی همانا چارچوب مقرراتی باشد. درک و شناخت چارچوب مذکور، امری است اساسی. این خود از بنیان بر «چیستی»، «کیستی» و «چگونگی» شراکت‌های خدماتی تأثیر می‌گذارد، و به میزان بسیار زیادی نیز ظرفیت و توان شهرداری را در سازمان‌دهی یا ساختاربندی منافع اقشار فقیر، تعیین می‌کند. ماهیت چارچوب مقرراتی هم از اساس بر توان و ظرفیت شهرداری در جذب سرمایه‌گذاران خصوصی و ایجاد ترتیبات و آرایه‌بندی‌های کارآمد، تأثیرگذار است. از منظر بخش خصوصی، این چارچوب انگیزه‌ها را می‌آفریند، خطوط کلی نقش‌ها و مسئولیت‌ها - و چه بسا استانداردها و معیارها را نیز- تعیین می‌کند، و می‌بایست فضا و محیطی پیش‌بینی‌پذیر را برای سرمایه‌گذاری تولید کند. مقامات ذی‌صلاح شهری باید به هر طریق که شده، مفاهیم آن را به تمامی درک کنند و بشناسند.

در برخی از کشورها، حکومت چارچوبی قانونی را ایجاد کرده است که علناً امکان مشارکت بخش خصوصی را فراهم می‌سازد، محدودیت‌های حضور و مداخله بخش خصوصی را در خدمات شهری مربوط به شهرداری توصیف می‌کند، و همچنین موجب اعمال برخی از انواع برخورد‌های معین می‌شود. چارچوب مقرراتی می‌تواند متشکل از ابزارها و وسایل سامان‌دهنده سرمایه‌گذاران و اپراتورهای غیردولتی در بخش‌های خصوصی و داوطلب، کاربران خدمات، تصمیم‌گیران سطوح مختلف حکومت، و مصرف‌کنندگان باشد. در برخی از دیگر کشورها، چنین چارچوبی برای مقررات وجود ندارد و شهرداری‌ها می‌بایست به قرارداد، به عنوان ابزار اولیه و اصلی مقررات، تکیه کنند. در چنین بسترهای غیرمقرراتی، جنبه‌های اصلی محیط و فضای سامان‌دهنده و مقرراتی دیگر برای شهرداری حکم‌چیزی بیرونی یا خارجی را نخواهد داشت و درواقع بخش عمده‌ای از چگونگی تنظیم شراکت را به دست آنها، شکل خواهد داد.

قوانین و مقررات دیگری هم هستند که شراکت‌ها را تعیین می‌کنند (مثلاً همچون فعالیت نیروی کاری و اشتغال). این قوانین و مقررات می‌بایست هماهنگ باشند و کلیتی منسجم را به پرهیز از هر گونه مناقشه، شکل دهند. بدین ترتیب غالباً به کارگیری و هماهنگ‌سازی ابزارها و وسایل مختلف و متنوعی که موجب تنظیم و سامان‌دهی مشارکت بخش خصوصی و بخش مورد نظر شوند، برای شهرداری‌ها لازم و ضروری است.

1. "what", "who" and "how"

چارچوب مقررات می‌بایست موجب تعادل منافع و دغدغه‌ها یا مقوله‌های گاه متضاد و متعارض نیز بشود. کارشناسان امور مالی و اپراتورها هر دو می‌خواهند بدانند که چگونه می‌توانند کسب‌وکاری نتیجه‌بخش و کارآمد به راه اندازند، و بنابراین انگیزه‌های لازم برای شرکایی که از بخش خصوصی‌اند عمدتاً هدفشان ایجاد قطعیت درباره محیط و فضای اجرایی و نیز توانایی آنها برای بازبایی هزینه‌هاست (به عنوان مثال، ن.ک. چارچوب مقرراتی در قرطبه یا کوردوبا، که در پیرامند ۷-۱۰ توصیف شده است). شهرداری نیاز به واکاوی و بررسی این امر خواهد داشت که آیا بافتار و بستر مقرراتی ملی می‌تواند چنین قطعیتی را فراهم آورد یا خیر، و اگر نمی‌تواند، شیوه‌هایی را برای رواج تکوین و شکل‌گیری چنین چارچوبی، و ایجاد آن از طریق قرارداد، به وجود آورد. در شهرهایی که نسبت بالایی از خانوارهای کم‌درآمد در آنها به چشم می‌خورد، شهرداری‌ها نیاز به این تضمین و اطمینان دارند که ماهیت و قلمرو بافتار مقررات نیز تلویحاً به نیازهای اقشار فقیر بپردازد و این نیازها را برآورده سازد. فعالیت اخیر بانک جهانی در این عرصه^(۳)، پایه و بنیان محکم و استواری را برای درک و شناخت قالبی که این محیط و فضای مقرراتی می‌تواند به خود بگیرد فراهم می‌سازد، گو اینکه تجربه‌های اجرایی در این زمینه هنوز محدود است.

□ علت وجود مقررات

هدف از قوانین و مقررات همانا نظارت و کنترل فعالیت بخش خصوصی با هدف هر چه محدودتر ساختن شکست بازار است. البته بحث و گفتمان‌های فراوانی هم در مورد درست بودن چنین دخالتی در گرفته است،^(۴) لیکن منابع بالقوه برای شکست و ناکامی بازار، با توجه به زیرساخت‌ها، مشتمل‌اند بر: تمایلات انحصارگرایانه برخی از بخش‌های خدماتی، پیامدهای بیرونی^(۵)‌ای که موجب کسب یا تسخیر ناخواسته و غیرعمدی منافع می‌شوند، و نیز فقدان اطلاعات.^(۶) نقش فزاینده بخش خصوصی در تأسیسات زیربنایی یا زیرساخت‌ها و همچنین اقدامات و فعالیت‌های مرتبط با خدمات اکنون بدین مفهوم است که حکومت‌ها دارند از قالب تأمین‌کننده بیرون می‌آیند و نقش مقررکننده به خود می‌گیرند.

□ هدف‌های قوانین و مقررات چیستند؟

بحث و گفتمان‌های بسیاری در مورد مزایا و کاستی‌ها یا نقاط قوت و ضعف مداخله حکومت در سازوکارهای بازار وجود دارد. اهداف قوانین و مقررات در سطوح و رده‌های گوناگونی نمایان می‌شوند و می‌توانند طیفی از خطامشی‌های ملی و مقاصد شهری را همچون کارایی و نیز رشد اقتصادی دربرگیرند. به هر حال هدف از قوانین و مقررات، با قراردادن اقشار فقیر و محروم در کانون مسئله، همانا ایجاد تضمین و اطمینان از این امر است که روند تأمین خدمات و نتایج به دست آمده و متعاقب آن، برآوردکننده دغدغه‌های اساسی بهداشتی، زیست‌محیطی، دسترسی و مساوات، که شهرداری و جامعه در خود دارند، باشد. شهرداری‌ها چه‌بسا نیازمند این توصیه باشند که مشخصاً تعیین کنند آیا هدف‌هایشان از طریق قوانین و مقررات یا نیروهای بازار، میزان این مقررات و همچنین ماهیت سازوکار مقررکننده، به بهترین نحو برآورده می‌شوند یا نه.

□ مقرر شده چیست؟

برای دستیابی به هدف‌های شهرداری در تأمین خدمات، برای تصمیم‌گیران آن ضروری است تنظیم و سامان‌دهی قیمت خدمات، کیفیت خدمات، و همچنین ورود تأمین‌کنندگان را به بازار خدمات در نظر بگیرند و بدان ببینند.

1. externality

پیرامند ۷-۱۰ جست‌وجوی مقرراتی بهتر به منظور مشارکت بخش خصوصی

قرطبه (کوردوبا)، آرژانتین

به دنبال ارائه و معرفی قوانین و مقررات پیشگامانه در سال ۱۹۹۹، و در زمینه و بستر اصلاحات گسترده دولتی، مشارکت بخش خصوصی در تهیه و تدارک طیف گسترده‌ای از خدمات پایه در سراسر کشور آرژانتین، به شدت فزونی گرفته است. در حیطه تأمین آب و زهکشی فاضلاب قراردادهایی با بخش خصوصی در پایتخت کشور - یعنی بوئنوس آیرس - و همچنین دیگر شهرهای بزرگ و عمده همچون قرطبه، فورموسا، کوری‌ین‌تس، سانتافه، مندوزا و توکومان - بسته و امضا شده است. گسترش نارضایتی در آرژانتین در مورد سامان‌دهی ضعیف بخش خصوصی در تأمین خدمات، به هر حال از اوایل دهه ۱۹۹۰ بدین‌سو، نوآوری‌هایی را ترسیم کرده است. در پایان هزاره دوم میلادی دغدغه‌ای گسترده در آرژانتین در مورد تسامح و سست‌انگاری^۵ در مقررات سامان‌دهنده طی دهه‌های پیشین وجود داشت. در موارد متعددی، تشکیلات مقررکننده و مسئولی - به دنبال تکوین تصمیم‌گیری‌های اصلی در زمینه خصوصی‌سازی - بنیان نهاده شدند، لیکن افزایش فراوان قیمت‌ها و کیفیت نازل خدمات درواقع محورها و منابع اصلی شکایت‌ها بودند. این انتقادهای طی قطع برقی که در فوریه سال ۱۹۹۹ به وقوع پیوست و بخش‌های زیادی از بوئنوس آیرس را به مدت ۱۰ روز در خاموشی نگاه داشت، به نقطه اوج خود رسیدند. در آن زمان کارگزاری‌های مقررکننده و مسئول به خاطر ناتوانی‌شان، به شدت در رسانه‌ها مورد انتقاد قرار گرفتند.

در سطح فدرال، در سال ۲۰۰۰ حکومتی که بر سر کار آمد، به ترغیب و تشویق رقابت هر چه بیشتر میان تسهیلات رفاهی خصوصی‌شده پرداخت، آن هم از طریق سختگیری در مورد آنچه که به مثابه سوءاستفاده‌های مختلف از برتری و امتیازی در نظر گرفته می‌شده شرکت‌ها یا کمپانی‌های خصوصی بهره‌مند از شرایط تک‌قطبی و انحصارگرایانه، تحت قوانین و مقررات ضعیف و ناکارآمد، تقریباً ده سال به انجام‌شان می‌پرداختند. این موضع سفت و سخت‌تری که حکومت فدرال برای قوانین و مقررات در پیش گرفت، در حکومت ایالتی قرطبه که در ماه مه سال ۲۰۰۰ بر سر کار آمد، بازتاب پیدا کرد. چارچوب مقرراتی برای خدمات رفاهی همگانی، شامل تأمین آب شهری، با ایجاد دبیرخانه تازه‌ای برای کنترل (نظارت) و مدیریت قراردادها، با نام Secretariado de control y Gestión de contratos، از اساس دگرگون شد. تا کنون قوانین و مقررات مربوط به آب در ایالت جزو مسئولیت‌های دپارتمان آب و فاضلاب (Departamento de Aguas y Saneamiento, DAS) در حکومت ایالتی بوده است.

افزون بر اینها، حکومت جدید ایالتی اقدام به ایجاد کارگزاری مقررکننده چندجانبه یا چندبخشی تازه‌ای، به نام Ente Regulador de Servicios Publicos (ERSEP) کرد، که طیف متنوعی از خدمات همگانی خصوصی‌شده را تنظیم و سامان‌دهی خواهد کرد. در زمان حاضر فقط دو نوع خدمات رفاهی خصوصی‌شده وجود دارند که در حوزه مسئولیت یا اختیارات^۶ آن هستند: شرکت آب قرطبه (آگواس کوردوبه‌زاس) و شرکت خصوصی‌شده راه‌ها، با نام «شبکه دسترسی‌ها یا راه‌های قرطبه»^۷. شرکت اخیر به حفظ و نگهداری و بهبود پنج جاده اصلی دسترسی به شهر قرطبه، بر طبق امتیاز بهره‌برداری ۲۵ ساله‌ای که در سپتامبر ۱۹۹۷ به امضا رسید، می‌پردازد. با این همه، چهار فعالیت دیگر نیز به زودی به حیطه مسئولیت و اختیارات ERSEP افزوده خواهد شد، که خود حاصل برنامه‌های در دست انجام خصوصی‌سازی است.

آش درهم‌جوش^۸ یا ملغمه مسئولیت‌های این کارگزاری جدید، بازتابی است از آمیزه^۹ پیچیده مالکیت بخش عمومی تحت نظام حکومتی فدرال کشور آرژانتین. به عنوان مثال، هر چند که شرکت آب قرطبه یا آگواس کوردوبه‌زاس فقط به تأمین آب در حوزه تحت اختیار و قلمرو شهرداری قرطبه می‌پردازد، دارایی‌ها به حکومت ایالتی تعلق دارد و نه حکومت شهری وابسته به شهرداری. برعکس، قوانین و مقررات شرکتی که امور مربوط به فرودگاه بین‌المللی قرطبه را انجام می‌دهد، با نام «فرودگاه‌های آرژانتین»، ۲۰۰۰^{۱۰}، جزو اختیارات ERSEP قرار نخواهد گرفت، چون خود تحت قرارداد ۳۰ ساله‌ای است که در فوریه ۱۹۹۸ از طرف حکومت فدرال، که عهده‌دار مالکیت دارایی‌های فرودگاه مذکور و ۳۵ فرودگاه دیگر مندرج در امتیاز بهره‌برداری است، اعطا گردید.

ماهیت کارگزاری جدید قوانین و مقررات، دانشگاهی^{۱۱} است. اعضای هیئت شش نفره آن نیز متشکل از سه عضو منصوب‌شده حزب حاکم در مجمع ایالتی، دو عضو از احزاب مخالف و یک عضو به نمایندگی از طرف مصرف‌کنندگان است. این نمایندگی مستقیم منافع مصرف‌کننده در پیکره یا هیئت مقررکننده کاملاً منحصر به فرد است، و درواقع بازتابی است از نارضایتی گسترده میان مصرف‌کنندگان از برنامه خصوصی‌سازی در آرژانتین. لیکن حضور و شمول مستقیم منافع مصرف‌کننده در ERSEP نیز از این رو با انتقاد مواجه شده است که دیگر گرایش‌ها و منافع سیاسی دارای نماینده در هیئت مذکور، خطر تحت تأثیر قرارگیری شدید آنها را به وجود می‌آورد. تأمین مالی ERSEP از طریق وضع کردن مالیات ۱/۵ درصدی بر تعرفه‌های خدمات رفاهی، و نیز هرگونه جریمه‌ای که خودش وضع کند، صورت می‌گیرد.

در زمینه مشخص تأمین آب شهری برای خود شهر قرطبه ERSEP مسئولیت نظارت بر کیفیت آب را، با عقد قرارداد، به یک آزمایشگاه دولتی که در هر ماه ۶۰۰ نمونه را مورد بررسی و آزمایش قرار می‌دهد سپرده است. به علاوه، ERSEP بر اجرای برنامه سرمایه‌گذاری دارنده امتیاز بهره‌برداری، یعنی آگواس کوردوبه‌زاس، نظارت می‌کند. شرکت مذکور در هر ماه مرمت‌هایی را به ارزش ۲۰,۰۰۰ دلار آمریکا انجام می‌دهد و گزارش آن را ماهیانه به ERSEP تسلیم می‌کند. هنوز روشن نیست که آیا ERSEP که نوپیان است، نقش تعیین‌کننده قوانین و مقررات - ente regulador - را برعهده بگیرد، و به برقراری تعادل بین مصرف‌کنندگان و دارنده امتیاز بهره‌برداری که از بخش خصوصی است بپردازد، یا اینکه به مثابه اعمال‌کننده قرارداد - که به آن órgano de control می‌گویند - از طرف حکومت ایالتی عمل کند. این سردرگمی، خود با این نکته که ERSEP تشکیلات خودگردان و مستقلی نیست، و مستقیماً هم به حکمران ایالتی گزارش نمی‌دهد، فزونی می‌گیرد. در عوض، می‌توان آن را تحت حوزه اختیارات «وزارت امور همگانی»^{۱۲} حکومت ایالتی قلمداد کرد. در عمل چنین می‌نماید که ERSEP احتمالاً هر دو وظیفه یا عملکرد را انجام دهد - یعنی پیروی از قرارداد، و نیز قوانین و مقررات گسترده‌تر.

مخلص کلام اینکه، کارگزار جدید قوانین و مقررات در قرطبه، در عین حال که به شدت نو می‌نماید، به هر حال بحث‌برانگیز نیز هست. اعضای دانشگاهی آن علناً سیاسی‌کار هستند، قلمرو چندبخشی یا چندجانبه آن دارای مسئولیت‌های پیچیده گوناگونی است، و دربرگیری یا وجود منافع مصرف‌کنندگان در هیئت مدیره آن (و نه در بخش یا پیکره‌ای مستقل)، در عین حال که موجب ترغیب ارتقای وضوح و شفافیت در بخش مقررکننده آن می‌شود، خطر تحت نفوذ و تأثیر گرایش‌های سیاسی قرار گرفتن را نیز برای آن به همراه دارد.

منبع: نیکسون، ۲۰۰۱ b

1. Formosa
2. Corrientes
6. (new) Secretariat for the Control and Managment of Contracts
8. Aguas Cordobesas
9. Red de Accesos a Córdoba
12. Aeropuertos Argentina 2000

3. Santa Fe
10. mixedbag
13. collegiate

4. Mendoza
7. remit
11. mosaic
14. Ministry of Public Works

5. laxity

■ قیمت

نیاز به تنظیم قیمت، مرتبط به وجود فضا و محیطی تک‌قطبی یا انحصاری است. اگر در این میان رقابت کافی وجود داشته باشد، چه‌بسا قیمت را بازار تعیین کند. در پاره‌ای از خدمات شبکه‌ای همچون ارتباطات دوربرد و برق و تا حدودی هم آب و فاضلاب، بسیاری از فراهم‌کنندگان قدرت بازار را دارند و نیاز به تنظیم و سامان‌دهی قیمت را مطرح می‌سازند. این احتمالاً دربرگیرنده سطح و ساختار قیمت (تعرفه) و سازوکارهایی برای وفق دادن و سازگار کردن قیمت‌هاست (چه کسی؟ چه هنگام؟ با چه محاسباتی؟).

تجربه‌ها حاکی از آن‌اند که مثبت‌ترین نتایج به‌دست آمده از بخش خصوصی، ناشی از شکل و قالب‌های بر پایه برنامه اجرایی و یا انگیزه، در تنظیم قیمت‌ها بوده است. بازدارنده‌ها در این بین می‌توانند آفریده سازوکارهای مهارگرانه تجویزی^۱ ای باشند که دوام‌پذیری کسب‌وکار را به خطر می‌اندازند، و هیچ سازوکاری را هم به اپراتورها برای تأثیرگذاری بر قیمت‌ها، با توجه به هزینه‌ها، نمی‌دهند.

خدمات‌رسانی به اقشار فقیر، از قوانین و مقررات مربوط به قیمت تأثیر می‌پذیرد. از یک سو، شناخت یا تشخیص اینکه تنظیم قیمت‌ها می‌تواند مانع بهبودبخشی‌های بعدی شود، اهمیت دارد.

- تعرفه‌های پایین‌تر برای خدمات مربوط به اقشار فقیر تنها به آنانی کمک می‌کند که پیش‌تر، خدماتی را از تأمین‌کنندگان مقرر شده دریافت کرده باشند. بسیاری از آسیب‌پذیرترین اقشار، خدمات مربوط به آب و فاضلاب را به صورت غیررسمی به دست می‌آورند، و از خدمات مربوط به دفع ضایعات جامد هم اصولاً بهره نمی‌برند.

- تعرفه‌های مقرر که بازتاب واقعی هزینه‌ها نباشند، اغلب به سود آنهایی هستند که در محل‌های دورافتاده ساکن‌اند (و در آن نقاط، هزینه‌های تأمین خدمات گران‌تر است). و این، هم اقشار فقیر را دربرمی‌گیرد و هم غیرفقیران را. لیکن همین امر مانع می‌شود که تهیه‌کنندگان، شبکه‌ها را به مناطق دوردست‌تر گسترش دهند، و بدین ترتیب متعاقباً اقشار آسیب‌پذیر فاقد خدمات از این میان حذف می‌شوند.

از سوی دیگر، تأمین‌کنندگان بسیاری از اجتماع‌های محلی فقیر چند دهه است که هیچ سامان‌دهی و نظمی بر ایشان مترتب نیست، و در این قبیل نمونه‌ها که در آنها بازار از ایجاد قیمت‌های منطقی درمانده است، قیمت‌های سرسام‌آور می‌تواند برای اقشار فقیر کمرشکن باشد. سامان‌دهی بخش غیررسمی (همچون تشکیلات و انجمن‌های فراهم‌کنندگان خدمات) نیازمند ملاحظات دقیق و هشیارانه است، و شهرداری‌ها می‌بایست ملتفت باشند که احتمالاً این امر در سطح و رده محلی کارآمدترین شکل را دارد، و به مصرف‌کنندگان و تأمین‌کنندگان هم نزدیک‌تر است. این بدان معنا نیست که این به نقشی مربوط و وابسته به شهرداری تبدیل می‌شود، بلکه منظور این است که شهرداری‌ها ممکن است ضرورت داشته باشد در مرحله آغازین، دست به تسهیل گزینه‌هایی بزنند که به واقعیت تأمین خدمات برای اقشار فقیر می‌پردازند. اقدام و عملکرد مربوط به شهرداری در برابر این گونه نظم و سامان‌دهی، در پیرامند ۱۰-۱۰۰ تشریح شده است.

تنظیم قیمت‌ها کاری است پیچیده و نیازمند پرداختن به طیفی از تأمین‌کنندگان گوناگون و برقراری تعادل در موضوعات اصلی بهبود دسترسی اقشار فقیر به خدمات و جز آن، که این خود با توان مالی مردم، آن هم در برابر فشارهای سیاسی و همچنین فشارهای بخش خصوصی، ارتباط می‌یابد. تنظیم و سامان‌دهی قیمت‌ها را عملاً دشوار بتوان حل کرد، و در هر حال، چیزی است که از آن برای منافع سیاسی استفاده می‌شود. برداشتن آن از حوزه و قلمرو سیاسی نیز تنها راه تضمین این امر است که سازوکارهای لازم به منظور برآورده ساختن هدف‌های صریح و روشن مورد توافق و از پیش تعیین شده، سامان‌دهی گشته‌اند. این موضوع، خود با فرایند نظارت و سامان‌دهی سروکار می‌یابد.

1. prescriptive

پیرایند ۸-۱۰ خطمشی‌های خدمات در حد توان مالی مردم

افریقای جنوبی

پیوند با پیرایندهای ۳-۴، ۲-۱۰، ۵-۱۰، ۴-۱۲

افریقای جنوبی دست به ایجاد «چارچوب سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری»^۱ مربوط به شهرداری (MIIF) در سطح ملی، به منظور پرداختن به چالش بهبود و ارتقای خدمات پایه برای اقشار فقیر زده است. به مانند بسیاری از کشورهای میان‌درآمد و کم‌درآمد، نسبت یا درصد عمده‌ای از اقشار فقیر افریقای جنوبی فاقد درآمد لازم برای پرداخت به ازای خدمات، با ترخ‌هایی هستند که بتواند تهیه و تدارک خدمات را برای اپرتورهای خصوصی، دوام‌یافتنی سازد و درواقع فقر و محرومیت گویی نوعی عامل بازدارنده را برای سرمایه‌گذاری بالقوه بخش خصوصی به وجود می‌آورد. حکومت افریقای جنوبی با شناخت و تشخیص تلویحات نهفته در این امر، و همچنین حکم و فرمانی روشن برای بهبود و ارتقای خدمات پایه به عنوان بخشی از «برنامه بازسازی و توسعه»^۲ پساتبعیض‌نژادی، طرح و برنامه خدماتی متمایزی را که دارای انطباق لازم با توان مالی مردم بود، ارائه و معرفی کرد.

بیانیه خطمشی‌های MIIF که در سال ۱۹۹۵ انتشار یافت، اکنون رهنمودی را برای خدمات‌رسانی (عمدتاً و اکثراً شهری - وابسته به شهرداری) به دست می‌دهد، و به اولویت‌های ملی و شهری، و همچنین چالش موجود برای برآورده ساختن واقع‌گرایانه کارهای انجام نشده^۳ می‌پردازد. هدف درواقع عبارت است از تسهیل مشارکت بخش خصوصی، با فراهم‌سازی چارچوبی برای شهرداری‌ها، تهیه‌کنندگان خدمات و اجتماع‌های محلی که اینها برطبق آن می‌توانند به مذاکره درباره سطوح و رده‌ها و همچنین هزینه‌های خدمات بپردازند.

چارچوب سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری:

- کارهای انجام نشده یا کاستی‌های خدماتی را برای حکومت‌های محلی سراسر افریقای جنوبی تخمین می‌زند؛
- سطوح خدماتی در حد توان و استطاعت مردم را پیشنهاد می‌کند؛
- مطرح می‌سازد که چگونه می‌توان به شیوه و حالتی که در حد توان و استطاعت باشد به برآورده ساختن کاستی‌ها و امور انجام نشده پرداخت؛ و
- رویکردهای نهادی و مالی برای چالش‌های موجود در فراهم‌سازی خدمات را مطرح می‌کند.

بدین ترتیب درواقع چارچوب مذکور، شالوده‌ای را برای «برنامه یکپارچه زیرساخت‌های شهری»^۴ (CMIP)، که در سال ۱۹۹۷ منتشر گردید، شکل داده است، به منظور ایجاد تضمین و اطمینان از:

- دست‌کم، وجود خدمات پایه برای تمامی شهروندان افریقای جنوبی، به مدت ۱۰ سال؛
- پایداری و تداوم‌پذیری مالی بلندمدت؛
- تقویت ظرفیت نهادی شهرداری‌ها؛
- روند تأمین بودجه منسجم و واحد برای زیرساخت‌های شهری مربوط و وابسته به شهرداری؛
- بهبود سریع تأمین خدمات؛
- تأمین زیرساخت‌ها و مسکن به شکلی همزمان و هماهنگ؛ و
- یکپارچه‌سازی تأمین خدمات شهری و روستایی.

چارچوب موسوم به MIIF، در جایگاه دستورالعملی برای ذی‌سهم‌ها و شهرداری‌ها، سطوح و رده‌های مختلف خدماتی را تعریف می‌کند. هدف آن درواقع استقرار خدمات به گونه‌ای ترکیبی و به توالی است، تا مصرف‌کنندگان امکان انتخاب و نیز توان مالی لازم را داشته باشند. سطوح پیشنهادی، در ادامه به تصویر کشیده شده است.

خدمات پایه	خدمات بینابین	خدمات کامل:	خانوارهای کم‌درآمد	خانوارهای پر درآمد
آب	آب‌رهای داخل حیاط	در خانه‌ها	در خانه‌ها	در خانه‌ها
زهکشی فاضلاب	آب‌برد کامل	آب‌برد کامل	آب‌برد کامل	آب‌برد کامل
برق	تأمین ۲۰/۳۰ آمپر (پیش‌پرداخت)	تأمین ۶۰ آمپر	تأمین ۶۰ آمپر	تأمین ۶۰ آمپر
راه‌ها	سنگفرش	آسفالت	آسفالت	آسفالت
تخلیه آب باران	مجرای باز، دیگر لوله‌کشی‌ها	سامانه لوله‌کشی	سامانه لوله‌کشی	سامانه لوله‌کشی
دفع ضایعات	برداشتن از خیابان	برداشتن از خیابان	برداشتن از خیابان	برداشتن از خیابان

در عین حال که این سطوح صرفاً حکم شاخص یا نشانگر را دارند، اما مبنایی را هم برای سطوح متفاوت که در حد توان و استطاعت شهرداری‌ها و مردم سازمان‌دهی شده است، به دست می‌دهد. حکومت افریقای جنوبی تضمین خدمات‌رسانی را، دست‌کم در سطح پایه خدمات شهری برای تمام خانوارها، و همچنین خدمات پایه رایگان را برای شهروندانی که توان پرداخت را ندارند، تعهد کرده است. درجه‌بندی استانداردهای خدمات در چارچوب MIIF، سرآغازی را برای رسیدن به این هدف بنا می‌نهد.

منبع: RoSA، ۱۹۹۷ a؛

DBSA، ۱۹۹۸

1. Municipal Infrastructure Investment Framework (MIIF)
3. Post-apartheid
6. waterborne

2. Reconstruction and Development Programme
5. Consolidated Municipal Infrastructure Programme (CMIP)

کیفیت

چیزی که ارتباطی تنگاتنگ با سامان‌دهی قیمت خدمات دارد، کیفیت (سطح) خدمات فراهم آمده برای آن قیمت است، به همان گونه که در فصل ۷ توصیف شد. در عین حال که ممکن است رقابت بتواند از نیاز به سامان‌دهی کیفیت بکاهد، دستورالعمل‌هایی هم برای ایجاد اطمینان و تضمین اینکه هدف‌های مربوط و وابسته به شهرداری از طریق چارچوب مقرراتی و سامان‌دهی موجود برآورده می‌شود، مطرح شده است. اینها خود در برگیرنده مواردی از این دست‌اند:

- به‌کارگیری معیارهای اجرایی مبتنی بر نتیجه یا در صورت امکان مبتنی بر پیامد، به جای قواعد و مقررات مبتنی بر درون‌داد یا فرایند. چنین اقدامی درواقع به معنای برستجیدن نتایج به دست آمده است (مثلاً همچون کاهش مرگ و میر و عفونت‌ها، یا تعداد خانوارهایی که تحت پوشش خدمات‌رسانی قرار دارند)، و نه نظارت بر اسلوب‌های ساخت‌وساز و همچنین مواد و مصالح.
- ایجاد اطمینان و تضمین اینکه محیط و فضای مقرراتی امکان بهبودبخشی تدریجی را فراهم می‌آورد، و نه سطوح و رده‌های بسیار بالا و دست‌نیافتنی خدمات. «چارچوب سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری» (مربوط و وابسته به شهرداری‌ها) در افریقای جنوبی، که در پیرامند ۸-۱۰ توصیف و تشریح شد، نمونه‌ای است از چارچوب خط‌مشی‌های ملی که از اساس و در اصول مشخص می‌سازد که حکومت، چه سطح و میزانی از خدمات را پذیرفتنی برمی‌شمارد.
- چارچوب مقررات برای تهیه و تدارک تدریجی خدمات می‌بایست انگیزه‌هایی را برای دگرگونی در طول زمان به دست دهد؛ که این برای مصرف‌کنندگان، بهبودی خدماتی است که دریافت می‌دارند و از آن بهره می‌برند، و برای تهیه‌کنندگان خدمات درواقع بهبودی خدماتی است که فراهم می‌سازند. چنین رویکردی ترغیب و تشویق بهبودبخشی‌های بلافاصله و بی‌درنگ (و چه‌بسا موقت) را به همراه دارد، و نه تأخیرهای طولانی‌مدت، پیش از آنکه فقیرترین اقشار اصولاً تغییر و تحولی را در کیفیت خدمات فراهم آمده به چشم ببینند.

ورود

میزان تنظیم و مقرر سازی لازم برای قیمت و کیفیت تا حد زیادی از این طریق تعیین می‌شود که آیا بازاری رقابتی می‌توان برپا کرد یا نمی‌توان. دوران اینکه زیرساخت‌ها در زمره انحصارات طبیعی باشند به سر آمده است (و چه بسا اصولاً هیچ گاه در زمینه مربوط به خدمات‌رسانی به مناطق و نواحی فقیرنشین، به واقع وجود نداشته است). خدماتی همچون دفع ضایعات جامد می‌تواند لزوماً دسته‌بندی شده و یکجا نباشد (ن.ک. فصل ۸) و به علاوه می‌توان سطح مؤثری از رقابت را برای جمع‌آوری، انتقال و نظایر اینها برقرار ساخت. روندها و امور مناقصاتی می‌توانند به منظور ایجاد اطمینان و تضمین اینکه اقدامات دفع ضایعات و بازیافت در محیطی رقابتی به اجرا درآیند، شکل گیرند. با توجه به میزان اندک پوشش‌دهی شبکه‌ای، خدمات زهکشی فاضلاب در بازاری وجود دارد که به هیچ وجه انحصاری و تک‌قطبی نیست. در عمل، طیف گسترده‌ای از تأمین‌کنندگان خرده‌پا یا کوچک مقیاس (و سامان‌دهی نشده، غیررسمی و / یا غیرقانونی) خدمات، گاه توانسته‌اند خلأها یا شکاف‌هایی بس بزرگ را در شبکه فاضلاب پر کنند. در عین حال که بخش آب نشان‌دهنده گرایشی به صرفه‌های مقیاس و پوشش‌دهی شبکه‌ای گسترده‌تر است، عوامل مختلف و متنوعی می‌توانند موجب آفریدن محیطی رقابتی شوند. اینها مشتمل‌اند بر فناوری‌های جدید، پیشنهاد مناقصه و معیارسنجی^۱ رقابتی، و همچنین نقش فزاینده تأمین‌کنندگان خرده‌پا، که امکان (و تمایل) خدمات‌رسانی به اقشار فقیر در مناطق حاشیه‌ای را فراهم می‌سازند.

1. benchmarking

پیرایند ۹-۱۰ ضبط و تسخیر نظارت چیست؟

استقلال نظارت‌کننده (کنندگان) گاه چیزی است توافقی^۱ یا مصالحه‌ای، چنین چیزی غالباً «ضبط و تسخیر نظارت» خوانده می‌شود. این به اختصار بدان معناست که نظارت‌کنندگان، از منافع تولیدکنندگانی که خود اینها می‌خواهند تحت نظارت قرار دهند، طرفداری کنند. این امر یا بدین خاطر رخ می‌دهد که آنان تحت مهار و کنترل منافع مذکور هستند یا توان ایستادگی در برابرشان را ندارند. این مسئله می‌تواند شکل و قالب‌هایی متفاوت به خود بگیرد، از این دست:

- هر کارگزاری یا اداره نظارتی می‌تواند فراتر از منافع صنعت به هزینه مصرف‌کنندگان، در برابر فشار صنعت پاسخگوتر و راغب‌تر شود، یا اینکه به شکلی بس تنگاتنگ، هم‌سو و همانند با صنعت گردد.
- برخی از نظارت‌کنندگان، بیش از حد از شرکت‌های تحت نظارت قرار گرفته محافظت می‌کنند.
- برخی دیگر، با تصمیم‌ها یا اهداف شرکت‌هایی که تحت نظارت قرار گرفته‌اند، بسیار هم‌سو و هم‌سان می‌شوند.

ضبط و تسخیر نظارت، اکثراً و عمدتاً بازتاب نابرابری‌ها یا عدم توازن‌های قدرت است.

- مثلاً قدرت نظارت‌کنندگان برای به دست آوردن استقلال‌شان غالباً امری است توافقی، چرا که نظارت‌کنندگان و صنعتی که مورد نظارت قرار می‌گیرد، هردو شان متخصصانی را از همان کارمندان و تجهیزات واحد و محدود، بیرون می‌کشند. اداره‌ها یا کارگزاری‌های نظارتی اکثرشان نیازمند خدمات افرادی هستند که در صناعی که قرار است بر آنها نظارت صورت گیرد، تخصص دارند. بدین ترتیب صنعتی که مورد نظارت قرار می‌گیرد، غالباً منبع عمده و مهم فرصت‌های استخدامی و اشتغال آینده کارکنان کارگزاری‌های نظارتی به‌شمار می‌آید. این مسئله در کشورهای در حال توسعه، که در آنها خدمات رفاهی شهری قرص و محکم‌اند و کارمندان یا کارکنان متخصص محدود هستند، احتمال بروز بیشتری دارد.
- گاهی اوقات مقامات ذی‌صلاح در کارگزاری نظارتی، مقام و مرتبه حرفه‌ای و همچنین تخصص کمتری در قیاس با هم‌تایان صنعتی شان دارند. غالباً کارگزاری‌های نظارتی نمی‌توانند مزد و اجرتی را که هم‌تراز شرکت‌کنندگان صنعتی باشد بپردازند، در نتیجه کارکنان کارگزاری‌های پیش‌گفته معمولاً کم‌تجربه‌ترند، و یا به هر حال نقش پیشگام و پیش‌تاز^۲ را ندارند. این امر موجب تضعیف توان و ظرفیت عامل نظارت‌کننده، در اعمال نظارت و کنترلی اثربخش می‌شود، آن هم به ویژه هنگامی که بخواهد با شرکت‌ها یا خدمات رفاهی دارای مهارت فراوان و کارکنان ماهر و مجرب به کار یا معامله بپردازد.
- روابط شخصی انگیزه‌هایی را برای مقامات رسمی و ذی‌صلاح نظارت‌گر به وجود می‌آورد تا موضع خود را در برابر شرکت‌ها یا بنگاه‌های تحت نظارت، نرم‌تر سازند. چنین متخصصانی، که درواقع خود بخشی از صنعت به‌شمار می‌آیند، احتمالاً با منافع صنعت هم‌دل‌اند و در آنها سهیم‌اند، و غالباً هم محتمل نیست که حلقه و پیوندی با آنهاهی که قرار است مورد نظارت قرار گیرند، داشته باشند.
- گاهی اوقات نظارت‌کننده‌ها نیز لزوماً به همان خوبی گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌دهی شده نیستند. این گروه‌ها می‌خواهند نفع مستقیم‌تری در بخش، در قیاس با گروه‌های گسترده مصرف‌کنندگان که دستی از دور بر آتش دارند، داشته باشند. بدین ترتیب، گروه‌های ذی‌نفع حاضر در صنعت، فشار سیاسی بر نظارت‌گرها و قانون‌گذاران اعمال می‌کنند. این قبیل فشارها لزوماً همیشه هم فعالانه به کار گرفته نمی‌شود؛ مثلاً شرکت‌کنندگان موجود در صنعت می‌توانند به راحتی، ظرفیت اداره یا کارگزاری را، به درگیر کردن آن درخواست‌ها یا درخواست‌های بی‌پایان و هزینه‌بر و حتی جزئی و پیش پا افتاده، تحلیل ببرند و تهی سازند.
- از جمله علل مرتبط با ضبط و تسخیر نظارت، همانا اطلاعات نامتقارن و نابرابر است. شرکت‌ها و خدمات رفاهی موجود در صنعتی مشخص غالباً اطلاعات صنعتی بهتر و بیشتری درباره اختیاراتشان، در قیاس با حکومت‌ها و نظارت‌کننده‌ها، دارند. درواقع منبع اصلی اطلاعات اغلب همان شرکت مورد نظارت است؛ چرا که این شرکت برای به دست آوردن و حفظ اطلاعات درست و مناسب، به خاطر سرمایه‌گذاری‌های فراوانش، دارای انگیزه است. اینها اگر چنین اطلاعاتی نداشته باشند، منغل می‌شوند و شکست می‌خورند. به همین خاطر است که صنایع همواره پیشاپیش اطلاعات جای می‌گیرند و نظارت‌کنندگان در پس آن؛ و بدین ترتیب صنایع اغلب در موضع منحرف ساختن و به کژراهه یا تورش^۳ انداختن نظارت‌کنندگان، از طریق دستکاری در اطلاعات‌اند. آنان اطلاعاتی را که برای نظارت‌کنندگان حیاتی است و آنها خود می‌دانند که چگونه از آن برای مقاصدشان استفاده کنند، در کنترل و مهار خود می‌گیرند. این سلاخی است پر قدرت، زیرا توان نظارت‌کننده، به شدت به میزان دسترسی‌اش به اطلاعات، که پایه و مبنای ظرفیت تصمیم‌گیری‌اش را شکل می‌دهد، بستگی می‌یابد.

مواظب محیط و فضای نظارت بودن و ایجاد این تضمین و اطمینان که آمادگی رویارویی با خطرهای ناشی از ضبط و تسخیر نظارت وجود دارد، همواره دارای اهمیت است. نقطه شروع همانا نهادینه کردن^۴ استقلال و خودمختاری نظارت‌کننده‌هاست. این امر مشخصاً از طریق وضع قانون برای موقعیت قانونی، و همچنین نظارت مستمر بر قوانین به منظور اطمینان از کارآمد ماندن آنها، دست‌یافتنی است. یکی از عرصه‌های مشخصاً پراهمیت در اینجا، نظارت بر ترکیب هیئت‌ها، و تهیه و تدارک گروه‌های بررسی و تحقیق است. چنین گروه‌هایی می‌بایست شامل افراد حرفه‌ای شایسته و همچنین نمایندگانی از جامعه شهروندی باشند. این هم ایده خوبی است که بشود فعالانه در پی وضع قانون تجدید عضویت برای اعضای هیئت‌ها بود، تا بدین ترتیب از اینکه گروه خاصی از مردم تسلط و نفوذی بس تنگاتنگ را بر ساختار مذکور به‌وجود آورند، پرهیز گردد.

این نیز برای نظارت‌کنندگان اهمیت دارد که فعالانه در جذب و حفظ کارکنان برجسته و ماهر بکوشند. گزینه مسلّم در این میان عرضه مجموعه پاداش‌های رقابتی است، لیکن چنین چیزی معمولاً برای کارگزاری‌های حکومت، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، دشوار است. از روش‌های دیگری هم می‌توان استفاده کرد، که از جمله آنها دادن نوعی جایزه به کارگزاری‌های نظارتی برای هر مورد خاص یا هر درخواست اراده شده خواهان منافع عمومی است. آن‌گاه کارگزاری می‌بایست پردازش‌هایی داخلی یا درونی را به منظور اطمینان یافتن از اینکه فواید و مزایای موردنظر در کارکنان رخنه خواهند کرد، برقرار سازد. فائق آامن بر معضل اطلاعات دشوار است لیکن ناممکن نیست. نظارت‌کننده می‌تواند از طریق ارتباطات گسترده در کل بخش، به‌خوبی به اطلاعات کیفی دسترسی یابد. این را هم می‌توان به خدمات آماری توصیه کرد که بهتر است در ایجاد و تکوین داده‌هایی که بتوانند موجب همکاری با نظارت‌کنندگان و کمک به آنان شود، بکوشند.

منبع: لافونت و تایرول، ۱۹۹۰؛ اوگاس، ۱۹۹۴؛ ویلاسور، ۲۰۰۰

در زمان حاضر موانع موجود برای ورود شامل انحصارگری‌های قانونی، حقوق متمایز یا منحصرکننده، محدودیت‌های منطقه‌بندی، استانداردهای فنی، و مالیات‌ها یا تعرفه‌های وارداتی است. در هر حال، اساساً ضروری است شهرداری‌ها ببینند آیا چارچوب مقرراتی به گونه‌ای است که آنها را از بین کسانی که هم‌اکنون عهده‌دار خدمات‌رسانی به اقشار تهی‌دست‌اند، خط می‌زند و کنار می‌گذارد، و آیا این چارچوب می‌تواند امتیازهای انحصاری را (بدون انگیزه چندانی برای گسترش) به گونه‌ای مؤثر برای آنهایی که به اقشار مذکور خدمات‌رسانی نمی‌کنند، فراهم سازد یا نه. شهرداری‌ها می‌بایست زمینه و شرایط خاص خود، پوشش‌دهی موجود و همچنین شرح حالی از خانوارهای خدمات‌رسانی نشده را مدّ نظر قرار دهند، و در این باره بیندیشند که چگونه بازارها می‌توانند آغاز به کار کنند، و تأمین‌کنندگان مستقل و خرده‌پای موجود، تحت قانون و مقررات قرار گیرند. اپراتورهای بزرگ‌مقیاس نشان داده‌اند که با نقش تأمین‌کنندگان خرده‌پا کمتر در معرض تهدید قرار می‌گیرند، تا اینکه از اساس و ریشه، از طریق توافقی‌ها یا همدلی‌های انحصاری بودن، فرض گردند و به آنها پرداخته شود. درواقع زمینه و شرایط موجود تعیین خواهند کرد که آیا می‌توان این کار را کلاً در شهرداری یا در مناطقی که به طور مشخص هدف‌گیری شده‌اند، انجام داد یا نداد.

پرداختن به ورود و قیمت و کیفیت انواع گوناگون فراهم‌کنندگان [خدمات و جز آن] چگونه است. هیچ پاسخ واحدی، و نیز تجربه چندانی، وجود ندارد که نشان دهد چه چیز در اینجا مؤثر است و چه چیز نیست. درواقع می‌توان «ساختار نظارتی چندسطحی^۱ ای را، با خرده‌پاترین تأمین‌کنندگان و با حداقل مراقبت نظارتی در هنگام ورود، شرکت‌های بزرگ‌تر با مراقبت نزدیک‌تر، و خدمات رفاهی سنتی با سازگان^۲ جوازدهی متداول» متصور شد.^(۶)

اپراتورهای خصوصی خواهان دانستن آن‌اند که آیا روند تهیه و تدارک، منصفانه و رقابتی هست یا نیست. این امر در عین حال خیال حکومت و نیز کاربران نهایی را در صورتی راحت خواهد کرد که تأمین‌کنندگان خدمات بدانند دارند با دیگران به رقابت می‌پردازند، و کیفیت خدماتی که تهیه می‌کنند، خود بر توانایی‌شان در جذب کسب‌وکارهای هر چه بیشتر تأثیر می‌گذارد. تجربه بین‌المللی به روشنی نشان می‌دهد که در هر جا مزایای مشارکت بخش خصوصی نتوانسته است عینیت یابد، ردّ پای مسائل را غالباً می‌توان در غیاب تهیه‌کنندگان رقیب جست‌وجو کرد. انحصارگری‌ها معمولاً راغب‌اند کاربران را در تلاش‌شان به منظور اعمال فشار برای خدمات بهتر، تضعیف کنند.

چارچوب نظارتی می‌تواند سطوح رقابت را به شیوه‌های گوناگون شکل دهد. یکی از شیوه‌ها، جداسازی تولید انبوه و تأمین خدمات، از توزیع و شبکه‌بندی^۳ است. فراهم‌سازی عمده و انبوه غالباً مستلزم صرفه به مقیاس^۴‌هایی است که تأمین‌کنندگان خصوصی نتوانند آن را برآورده سازند، در حالی که شبکه‌بندی، خودش به تأمین‌کنندگان کوچک‌تر خدمات بیشتر قرض می‌دهد. حکومت‌ها با جداسازی تأمین عمده و شبکه‌بندی، درواقع بدین ترتیب می‌توانند فرصت‌هایی را برای رقابت بین توزیع‌کنندگان به وجود آورند. راه دیگر برای ارتقای رقابت، ملزم کردن مناقصه‌گرها پیش از اعطای قراردادهاست. در عین حال حکومت‌ها ممکن است بین خدمات رفاهی عمومی نیز رقابت اعمال کنند، یا اینکه بگذارند شرکت (کمپانی)‌های خصوصی به رقابت با خدمات رفاهی مذکور بپردازند. البته به هر حال حتی با این ترتیبات و آرایه‌بندی‌ها هم برخی از اجزای یک بخش مشخص ممکن است گرایش به انحصاری بودن داشته باشند. در مواردی از این دست، چالش نظارتی حکومت همانا مقررسازی و تنظیم قوانین و مقرراتی است که مانع سوء استفاده از قدرت شود، به مشارکت بخش خصوصی دامن زند و آن را ترغیب کند، و به اعمال نظارت بر اجرا بپردازند. آن‌گاه که اصلاحات هم‌سو با مشارکت بخش خصوصی انتخاب شد، تضمین و اطمینان از اینکه کسب‌وکار حکومت دارای هیچ‌گونه امتیاز یا کاستی رقابتی ناشی از مالکیت همگانی آنها نیست،

1. multi-tiered
2. regime
3. reticulation
4. economy of scale

مشخصاً اهمیت می‌یابد. اصلاح انحصار همگانی نیز دربردارنده جداسازی عملکردهای نظارتی انحصار از فعالیت‌های تجاری‌ای است که بتواند مورد رقابت قرار گیرد.

□ بر چه کسی نظارت می‌شود؟

چارچوب نظارتی، از طریق ابزارها و وسایل متنوعی به نظارت بر سرمایه‌گذاران، اپراتورهای غیردولتی در بخش‌های خصوصی و داوطلب، تصمیم‌گیران حکومت و نیز مصرف‌کنندگان می‌پردازد.

علت وجودی چارچوب نظارتی، از منظر و چشم‌انداز مردم، همانا محافظت از مصرف‌کننده است. چارچوب یاد شده، این محافظت را مستقیم و غیرمستقیم، با الزامی کردن کیفیت هر یک از خدمات و آن هم به قیمتی معقول و منطقی، و نیز با ترغیب انتخاب از طریق ایجاد محیط و فضایی رقابتی، ایجاد انگیزه‌های لازم برای شرکت خصوصی در امر اجرا، ارزش‌گذاری برای پول، و اموری از این دست به انجام می‌رساند. شهرداری‌ها می‌بایست در پی درک تلوّیحات و پیامدهای چارچوب نظارتی برای مصرف‌کنندگان (و به ویژه مصرف‌کنندگان تهی‌دست) و همچنین تسهیل وسایل و ابزارهای لازم برای مصرف‌کنندگان، به منظور تبیین کارآمد گرایش‌ها و منافع آنها باشند.

چارچوب نظارتی در عین حال یکی از ابزارهای اصلی تعیین‌کننده برنامه‌ها و برخورد و عملکرد بخش خصوصی به شمار می‌آید. از منظر سرمایه‌گذاران و اپراتورهای خصوصی، هدف از چارچوب نظارتی درست و مطلوب همانا ایجاد قطعیت درباره محیط و فضای اجرایی و توانایی بازبایی هزینه‌هاست. هم سرمایه‌گذاران عمده و کارشناسان امور مالی و هم اپراتورها می‌خواهند بدانند که آیا می‌توانند کسب‌وکارهای مؤثر و کارآمدی به راه اندازند، و آیا زمینه و بافتار خدماتی عاری از مداخله‌های دل‌خواهی دولتی است یا نه. چنین چیزی از طریق سازوکارهای کنترل قیمت و بازار، که پیش‌تر درباره‌شان توضیح داده شد، دست‌یافتنی است. هر شهرداری نیاز به بررسی این نکته دارد که آیا زمینه و بافتار نظارتی ملی می‌تواند این قطعیت را فراهم آورد یا نمی‌تواند، و چنانچه نمی‌تواند، به بررسی و پژوهش درباره شیوه‌های تبلیغ و ترغیب ایجاد چنین چارچوبی و نیز ایجاد آن از طریق قرارداد، بپردازد.

لیکن چارچوب مورد بحث در عین حال نقش، موضع، و برنامه حکومت را تعریف و پشتیبانی می‌کند. چارچوب نظارتی هنگامی کارآمد است که به تصمیم‌گیران شهری وابسته به شهرداری، انگیزه‌هایی برای به کار گماشتن اپراتورهای خصوصی دهد و راهنمایی کند که چگونه می‌توانند به بهترین نحو در خدمات‌رسانی کارآمد بکوشند و آن را به انجام رسانند. به عنوان نمونه، این خود مشتمل است بر: دوراندیشی قانونی برای به کارگماری بخش خصوصی، تبیین نقش نظارتی تشکیلات و سازمان‌های بخش عمومی (شامل پیکره یا هیئت نظارتی‌ای که پیش‌تر در مورد آن بحث شد)، الزامات بودجه‌بندی درست و دقیق، سرعت و صحت در برنامه‌ریزی و امور مالی، و ایجاد انگیزه‌هایی برای افراد به منظور تغییر و تحول (همچون در نظریه‌های شاخص‌های برنامه اجرایی). شهرداری‌ها نیازمند بررسی چارچوب نظارتی‌ای هستند که این حیطه‌ها را تعیین کنند، و در صورت ناکامل ماندن، گام‌هایی در رده محلی به منظور ایجاد و بهبود این امر بردارند.

خدمات‌رسانی به خانوارهای فقیر عملاً متشکل از طیفی از دیگر تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پاست (همچون تانکرهای آب، کامیون‌های مکش انباره‌های فاضلاب، تعاونی‌های کارگران [دفع] ضایعات جامد - ن.ک. فصل ۷). در گذشته، فقدان قوانین و مقررات در سطح و رده محله و کوچک‌مقیاس، و به‌ویژه در میان شرکت‌های غیررسمی، منجر به ایجاد فضا یا محیطی پیش‌بینی‌ناشدنی (گاه رقابتی و گاه استثمارگری) و به کرات، خدماتی فاقد کیفیت خوب و مناسب شده است. چارچوب نظارتی در پشتیبانی از خدمات‌رسانی متمرکز بر فقر و محرومیت، نیازمند پرداختن به تأمین‌کنندگان خرده‌پای کوچک‌مقیاس و همچنین شرکت‌های بزرگ ملی یا بین‌المللی است.

□ چه کسی نظارت می‌کند؟

یکی از اصلی‌ترین و نخستین جنبه‌هایی که زمینه و بافتار اجرایی را برای مشارکت بخش خصوصی، و به طور مشخص چارچوب نظارتی تعیین می‌کند، این است که آیا پیکره یا هیئتی نظارتی وجود دارد یا نه. نقش شهرداری و شرایط کلی نظارتی، از اساس تحت تأثیر حضور چنین نظارت‌کننده‌ای است. تجربه‌ها حاکی از آن‌اند که پارامترهایی عمده وجود دارند که تصمیم‌گیران را در مورد اینکه نظارت‌کنندگان و شهرداری‌ها می‌بایست درک و شناختی از نوع پیکره نظارتی‌ای که بیش از همه با بافتارهای‌شان تناسب دارد، به وجود آورند.

در زمینه شراکت‌های مختلط بزرگ‌مقیاس با بخش خصوصی بین‌المللی، دستورالعمل‌های موجود فعلی نیاز به پیکره‌ای نظارتی را مطرح می‌سازند که به اداره کردن و اجرای قیمت‌گذاری بپردازد، و بر پیروی از قوانین و مقررات نظارت ورزد و الزام و اجبارها را نیز اعمال کند. آنچه در این میان ضرورت عمده و اساسی دارد همانا استقلال پیکره مذکور است - و این بدان معناست که شهرداری خود نمی‌تواند هم ناظر و هم اداره‌کننده (مدیر) عملکردهای اجرایی بخش خصوصی باشد. به شکل مطلوب، می‌بایست تدوین خط‌مشی را کارگزاری‌ای متفاوت از آنی که نظارت می‌کند به دست گیرد، آن هم با اجرای آن. این امر به جلوگیری از تضاد منافع و گرایش‌ها کمک می‌کند، و بدین ترتیب یکپارچگی کلی و همچنین وثوق و قابلیت اعتماد نظارت‌گر را ارتقا می‌بخشد. ترتیبات و آرایه‌بندی‌هایی که دربردارنده نظارت‌کننده مستقل نیستند و مبتنی بر شهرداری‌ای هستند که نقش‌هایی متناقض را برعهده دارد، موجب خدشه‌دار شدن اعتماد و اطمینان می‌گردند و مشروعیت ترتیبات را هم تهدید می‌کند و به خطر می‌اندازد.^(۷) این هم می‌تواند اساسی باشد که نظارت‌کننده، مستقل و به دور از مداخله‌های سیاسی قرار گیرد. چنانچه نظارت‌کننده، مسئولیت قیمت‌گذاری را برعهده گیرد، برای سرمایه‌گذاران اهمیت خواهد داشت که نظارت‌کننده را تا جایی که امکان دارد در زمینه و بافتار تعیین شده، مستقل برشمارند. مسائل و معضلات ضبط و تسخیر نظارت، در پیرامند ۹-۱۰ توصیف شده است.

فایده یا ثمربخشی پیکره‌های نظارتی در کشورهای در حال توسعه می‌تواند عمیقاً وابسته به منابع انسانی و مالی موجود و در دسترس آنان باشد، و توسعاً به لیاقت و کارایی کارکنان، و تعریف و تبیین نقش آنان نیز. طیف گسترده مهارت‌های مورد نیاز، همراه با استقلال و سیاست‌پردازی و مردم‌داری^۱، همواره آسان یافت می‌شوند. البته در هر حال، توانایی نظارت‌کننده در اعمال و انجام امور، نقش حیاتی در باورپذیری و قابلیت اعتماد آن دارد، هم از آن دست که در مورد مقوله خاص بونوس آیرس، در پیرامند ۱۸-۷ به تصویر کشیده شده است.

شهرداری‌ها نیاز به ایجاد درک و شناخت از ماهیت و همچنین حیطه عملکردی نظارت‌کننده دارند، و چنانچه قرار باشد پیکره‌ای نظارتی شکل گیرد، شهرداری‌ها می‌بایست در پی تأثیرگذاری بر ظرفیت تشکیلاتی - سازمانی آن باشند. تمامی چنین کوشش‌هایی موجب کاهش ریسک می‌شوند - و هزینه‌ها را هم پایین‌تر می‌آورند. در عین حال درک و شناخت میزان اینکه نظارت‌کننده بتواند فناوری‌های مناسب و استانداردهای خدماتی، فراهم‌آورندگان خدمات و تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس خرده‌پا، و دیگر راهبردهای لازم در تأمین خدمات برای اقشار فقیر را به کار گیرند، نیز ضروری است. این خود موجب گشوده شدن مجموعه‌ای بس گسترده‌تر از الزامات مهارتی می‌شود، از جمله: موانع موجود در ورود به بازار، رفتار ضد رقابتی، و آگاهی و هشیاری همگانی. برای هیئت یا پیکره نظارتی لزوماً مطلوب نیست که تمام عملکردها و وظایف را خودش به اجرا درآورد. البته به هر حال می‌بایست اطمینان حاصل کند که این عملکردها و وظایف به شکلی شفاف و واضح اجرا شوند، و برنامه‌های ظرفیت‌سازی کافی به منظور ارتقا و بهبود ظرفیت آن در اجرای نقشی که دارد، وجود داشته باشد.

محل استقرار یا جا و مکان نظارت‌کننده نیز از مقوله‌های اصلی به‌شمار می‌آید. شهرداری‌ها می‌بایست پیامدهای استقرار نظارت‌کنندگان در سطوح و رده‌های ملی، ایالتی یا منطقه‌ای / محلی را بدانند. نظارت‌کنندگان رده ملی ممکن است بهترین راه‌حل را برای سامان‌دهی و

1. diplomacy

پیرایند ۱۰-۱۰ نظارت بر تأمین‌کنندگان کوچک و خرده‌پا

دارالسلام، تانزانیا

شرایط زیست‌محیطی در بسیاری از سکونتگاه‌ها یا زیستگاه‌های غیررسمی در دارالسلام، حاکی از فقر و محرومیت است. در این میان، مناطق بزرگی هستند که غرقه در آب یا باتلاقی‌اند^۱ و یا سفره‌های آبی گسترده و عظیمی دارند، و بیش از ۸۵ درصد از ساکنان شهر، به امکانات بهداشتی در محل یا درجا^۲ وابسته و متکی‌اند. بیشتر خانوارها از آبریزگاه‌های عمومی استفاده می‌کنند، که آبریزگاه‌های سنتی فاقد لوله‌کشی نیز از آن جمله‌اند. شرایط زیست‌محیطی فقیرانه موجب می‌شود که بسیاری از آبریزگاه‌های عمومی اشاره شده مملو از آب شوند و نیازمند تخلیه پرسامدتر و بیشتری باشند.

تا سال ۱۹۹۶ دیارتمان فاضلاب و زهکشی بهداشتی دارالسلام^۳ (DSSD)، ناوگانی متشکل از چهار تانکر تخلیه چاهک را به منظور حفاظت و نگهداری از راه‌ها به راه انداخت، که خدمات تخلیه چاه را تأمین می‌کردند. تانکرهای مذکور، بخش کوچکی از ۸۵ درصد خانوارهای متکی به خدمات بهداشتی درجا را خدمات‌رسانی می‌کردند. با افزایش تقاضا از سوی جمعیت به شدت فزاینده دارالسلام، ظرفیت هیئت یا کمیسیون شهر دارالسلام^۴ (DCC) برای پاسخگویی به فهرست انتظار بلندبالای مشتریانی که برای خدمات تانکر پیش‌پرداخت کرده بودند، رو به نقصان نهاد.

وقوع سیل ال‌نینو^۵ در سال ۱۹۹۶، و متعاقب آن شیوع وبا در مناطق گوناگون شهر، آن هم در مقیاس و گستره‌ای که پیش‌بینی‌شدنی نبود، کمیسیون شهر دارالسلام (DCC) را به جست‌وجوی شیوه‌های جایگزین برای بهبود دسترسی به خدمات تخلیه چاهک فاضلاب^۶، با مجاز دانستن تأمین‌کنندگان خصوصی این‌گونه خدمات، واداشت. کمیسیون شهر دارالسلام از طریق پروژه موسوم به «دار» [السلام] پایدار با تأمین بودجه هیئت^۷ ملل متحد^۸ بررسی امکان فراهم‌سازی خصوصی خدمات تخلیه چاه‌ها و چاهک‌های فاضلاب را آغاز کرد. به همین خاطر بررسی و مطالعه‌ای در سینزا^۹ - حومه ناحیه ایلالا^{۱۰} - به منظور تعیین هزینه واقعی اجرای خدمات تخلیه چاه فاضلاب در شهر دارالسلام، صورت پذیرفت. نتیجه‌گیری مطالعه مذکور آن بود که حداقل هزینه اجرایی در منطقه یاد شده، ۲۲۰۰۰ شیلینگ تانزانیا^{۱۱}، معادل ۲۵ دلار آمریکا در هر نوبت بارزنی است.

پس از آن، DCC در سال ۱۹۹۵ جلسه‌ای را با اپراتورهای بالقوه بخش خصوصی خدمات تخلیه چاه، به منظور تبادل نظر در مورد یافته‌های مطالعات و توافق برای شیوه‌ای که باید در پیش گرفت، سازماندهی کرد. طی جلسه مذکور توافق شد که خدمات تخلیه چاه، به شرط پیروی از مجموعه قوانین و مقررات موجود که هدفشان ایجاد تضمین قیمت‌گذاری مناسب و عادلانه و رسیدگی دقیق تمامی کنشگران به مقوله فصولات است، گواهینامه یا مجوز اجرایی خواهند داشت.

بر پایه حسن نیت و توافق به دست آمده در جلسه مشاوران، متصدیان تخلیه چاه متعددی بلافاصله در جست‌وجوی کسب جواز یا مجوز برآمدند (به قیمت ۲ دلار) و امور اجرایی را آغاز کردند، و در همان حال دیارتمان فاضلاب و زهکشی بهداشتی دارالسلام (DSSD) در کار ترتیب صدور مجوزهای لازم برای تخلیه و برون‌ریزی فصولات بود. سرانجام تمام اپراتورها مجوز دریافت کردند، و در زمان حاضر همگی از شرایط توافق‌شده در جلسه اولیه پیروی می‌کنند. برای اطمینان از دسترسی خانوارهای فقیر به خدمات ذی‌ربط، انتظار می‌رود که تانکرها مبلغ حداقلی ۱۷۸ هزار شیلینگ تانزانیا را - که معادل ۲۱/۲۵ دلار آمریکاست - حفظ کنند. هر اپراتوری که تخطی‌اش از این الزام گزارش شود، لغو امتیاز یا مجوز خواهد شد.

شرایط کسب جواز تخلیه، از جمله شامل اینهاست:

- ضایعات یا فصولاتی که در محل‌های تخلیه، با لجن و گل‌ولای یا رسوب‌های مختلف خالی می‌شوند می‌بایست فقط فصولات گیاهی - جانوری (موسوم به ارگانیک) باشند (مراقبانی به صورت بصری یا رؤیت حضوری، روند تخلیه را بررسی و بازرسی می‌کنند)؛
- اپراتورها می‌بایست فصولات را در کارخانه‌های تصفیه معینی که در جواز خود آنها جداگانه تعریف شده است، تخلیه کنند؛ و
- مبلغ تخلیه به میزان ۳۰۰۰ شیلینگ تانزانیا (۳/۷۵ دلار آمریکا) به ازای هر نوبت بارزنی و تخلیه باید به DSSD پرداخت شود.

به‌منظور کاهش احتمال همدستی و تبانی میان رانندگان و مراقبان محل تخلیه، مبلغ یاد شده به‌صورت ماهیانه و پیش از انجام کار، بر مبنای تعداد میانگین پنج نوبت بارزنی و تخلیه در هر روز، گرفته می‌شود. تعداد واقعی نوبت‌های بارزنی و تخلیه انجام شده در پایان هر ماه، در برابر رسیدهای جمع‌آوری شده از مراقبان ناظر در نقاط تخلیه، تأیید می‌شود.

خدمات تخلیه چاه فاضلاب تحت نظارت عالی و سرپرستی رئیس دیارتمان مدیریت ضایعات DCC انجام می‌گیرد. در این کار، مراقبان ناظری که ورود تانکرهای تخلیه چاه فاضلاب را ثبت می‌کنند، مسئولیت تأیید کیفیت لای و لجن تخلیه شده را برعهده دارند، و به جمع‌آوری و ثبت تعداد نوبت‌های تخلیه هر تانکر می‌پردازند، و با رئیس دیارتمان مذکور همکاری می‌کنند. در سطح اجرایی، تأمین‌کنندگان خدمات، مورد به مورد به مذاکره با مشتریان درباره هزینه خدمات مورد بحث می‌پردازند. پارامترهای اصلی در نظر گرفته شده، اینها هستند: تقاضای موسمی یا فصلی برای خدمات (موسم باران خود به خود تقاضای بیشتری را ایجاد می‌کند، که این هم خود منجر به قیمت‌های بالاتر می‌شود)؛ فاصله از سایت تا محل امکانات دورریزی؛ اوضاع و شرایط اجتماعی - اقتصادی مشتریان (افراد دارا تر، پول بیشتری هم می‌پردازند)؛ و نیز نوع محل تخلیه. چاه‌های آبریزگاه‌های همگانی گاه مستلزم مبالغی بالاتر از انبارهای فاضلاب‌اند، چرا که خطر آسیب و تخریب تجهیزات را نیز با خود به همراه دارند.

تا به امروز، قوانین و مقرراتی که شکلی رسمی و قانونی به این ترتیبات بدهند، به گونه‌ای مناسب استقرار نیافته‌اند. البته به هر حال پیش‌بینی شده است که این امر به منظور ایجاد اطمینان از اینکه کارهای جاری و در دست اقدام هم‌سویی لازم را با تغییر قوانین و مقررات در زمینه سپردن مسئولیت مدیریت امکانات زهکشی فاضلاب به اپراتور خصوصی دارند، صورت خواهد پذیرفت. به‌رغم ماهیت نیمه‌رسمی ترتیبات و چیدمان‌های اشاره شده، تعداد اپراتورهای تخلیه چاه افزایش یافته و قیمت خدمات رو به کاهش نهاده است.

منبع: برگرفته از کاربویکی و واندرا، ۲۰۰۰

1. waterlogged

2. on-site

3. Dar-es-Salaam Sewerage and Sanitation Department (DSSD)

4. Dar-es-Salaam city commission

5. El Nino

6. pit

7. Habitat funded Sustainable Dar Project

8. Sinza

9. Ilala District

10. Tanzanian Shillings (Tshs)

* هیئتات (Habitat)، به معنای زیستگاه، به کنفرانس‌ها و گردهمایی‌های ملل متحد با موضوع سکونتگاه‌های انسانی گفته می‌شود (م).

نظارت بر شراکت‌های دربردارنده بخش خصوصی بین‌المللی به دست دهند (با ارائه مهارت‌های بهینه راه دور، و کاهش آسیب‌پذیری در ضبط و تسخیر)، و بنابراین چه‌بسا محل مناسب‌تری برای استیناف‌ها و حکمیت‌ها باشند. البته به هر حال چندان محتمل نیست که جا و مکان عملی-کاربردی و مطلوبی برای نظارت بر تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس خرده‌پای خدمات باشد. چه‌بسا لازم باشد شهرداری‌ها بررسی کنند و ببینند که در سطح و رده محلی، کجا چنین نظارتی به بهترین نحو استقرار یافته است.

نقش کلی، کارآمدی و مشروعیت نظارت‌کننده، برای شهرداری‌ها بس اهمیت دارد. تمام دسته‌ها و گروه‌ها ذی‌مدخل می‌بایست از همان آغاز، هم از آن دست که معیارهای افزوده و مکمل در تدوین و شکل‌گیری قرارداد به کار گرفته می‌شوند، بر این موضوع واقف باشند. نمونه‌هایی از شکل و قالب‌های متفاوت هیئت‌ها یا پیکره‌های مقررکننده و نظارتی در امریکای لاتین، در پیرامند ۱۱-۱۰ درج گردیده است.

□ مورد نظارت قرار گرفتن چگونه است؟

عوامل مبتنی بر روند متعددی وجود دارند که کارآمدی کلی نظارت‌کننده را تعیین می‌کنند، و به طور مشخص در برقراری تمرکز به نفع اقشار فقیر، نقش حیاتی و عمده دارند. اینها عبارت‌اند از:

- میزان وضوح و نیز عینیت فراروند^۱های اتخاذشده (به عنوان مثال، روند واضح و شفاف و مشاوره‌ای - کنکاشی^۲ در موضوعات اصلی همچون استانداردهای خدماتی و تعرفه‌ها، و شیوه‌های تدارکاتی منصفانه و رقابتی)؛
 - روشنی یا شفافیت معیارهایی که چارچوب نظارتی را تعیین می‌کنند؛
 - پیش‌بینی‌پذیر بودن فرایندها و روندها؛
 - قول و قرار کاری با ذی‌سهم‌ها، و بدین طریق تدوین راهبردهایی با هدف توانمندسازی‌شان در رسیدگی به آنان (همچون روندهای مشاوره‌ای با NGOها، سازمان‌ها یا تشکیلات اجتماع محلی و مصرف‌کنندگان، و انواع مختلف سازمان‌های بخش خصوصی دخیل و درگیر در روند تأمین خدمات (ن.ک. فصل ۶))؛
 - ارائه و معرفی سازوکارهایی با هدف توانمندسازی آنان در به گوش رساندن صداهای‌شان؛ و
 - راه و روشی برای دسترسی به اطلاعات بر پایه‌ای مستمر، و بازخورد این اطلاعات در چارچوب نظارتی (برآوردهای تأثیر نظارتی).
- سازمان‌دهی و نظارت مقوله پیچیده‌ای است؛ و غالباً هم دشوارترین مقوله برای واکاوی و حل شدن به شمار می‌آید. هیچ پاسخ روشنی در کار نیست، لیکن در شرایطی که محیط‌ها و فضاها نظارتی ملی به شکلی ضعیف عمل می‌کنند، راه‌حل به طور معمول در بندها و عبارات خاص و معینی از قرارداد مربوط نهفته است.

زمینه و بافتار اداری - اجرایی

رابطه میان حکومت محلی و دیگر رده‌های حکومتی تعیین می‌کند که چه حیطه و قلمروی برای شهرداری‌ها در ایجاد چارچوب‌های خط‌مشی خاص خودشان، و همچنین دخیل و متعهد شدن در بستن قرارداد با تأمین‌کنندگان خدمات در بخش خصوصی وجود دارد. حتی در جاهایی که تمرکززدایی موجب استقلال و خودمختاری گسترده‌تر شهرداری‌ها شده است، واقعیت موجود در کشورهای در حال توسعه این است که وابستگی بسیار زیاد، و کنترل و مداخله فراوانی وجود دارد که ظرفیت شهری - مربوط به شهرداری - را تعیین می‌کند.

1. procedure
2. consultative

پیرابند ۱۱-۱۰ نقش نظارت‌گران [سامانه] آب و فاضلاب

امریکای لاتین

چه کسی نظارت می‌کند؟	عملکردها / ویژگی‌های اصلی
نظارت‌کننده ایالتی در ایالت بوینوس آیرس ETOSS - کارگزاری نظارتی مستقل، مسئول آب و فاضل در بوینوس آیرس، که در ماه مه ۱۹۹۳ ایجاد شد، و با ۰/۶۷ درصد مبلغ مالیات وضع شده برای مصرف‌کنندگان تأمین مالی گردید.	• اعمال پیروی از قوانین و مقررات • نظارت و سرپرستی و تأیید برنامه‌های سرمایه‌گذاری پنج‌ساله و حفاظت‌های پیشنهاد و مطرح شده • تعیین تدارکات تعرفه‌ای • اطمینان از کیفیت خدمات • تحقیق و بررسی شکایت‌های مشتریان و در نظریه و سرپرستی امور مصرف‌کنندگان
نظارت‌کننده ایالتی در ایالت قرطبه دبیرخانه‌ای برای کنترل و مدیریت قراردادهای ERSEP - کارگزاری نظارتی چندبخشی، مسئول طیف متنوعی از مشارک‌های بخش خصوصی در خدمات همگانی، که با ۱/۵ درصد مالیات وضع شده برای مصرف‌کنندگان تأمین مالی شد.	• نظارت بر کیفیت آب (با یکی از آزمایشگاه‌های دولتی قرارداد می‌بندد) • بر اجرای برنامه سرمایه‌گذاری دارنده امتیاز نظارت می‌کند. • روشن نیست که آیا ERSEP منافع مشتریان را متعادل خواهد کرد یا نه، و آیا نقش اعمال‌کننده قرارداد را بازی خواهد کرد یا نه.
سطح و رده ملی سرپرستی آگواس تأسیس شده در ۱۹۹۴، قدرت‌ها و مسئولیت‌های مشخص مقرر شده در ۱۹۹۷	• اعطای امتیاز - نظارت و کنترل بر اینکه چه کسی خدمات را فراهم می‌کند و تأمین‌کننده، چه نوع خدماتی را ارائه می‌کند. • تصویب قراردادهای • نظارت و سرپرستی قراردادهای • به تبلیغ معیارهای ضد فساد می‌پردازد، سرمایه‌گذاری را تشویق می‌کند و مانع سوء استفاده از قدرت انحصاری می‌شود. • وجود تعرفه‌های منطقی، کیفیت بالا و پوشش گسترده را در پوشش خدمات‌رسانی، تضمین می‌کند. • اختیاردی برای ساختار تعرفه و یارانه • بر پیروی از خط‌مشی ملی و استانداردها، به منظور اطمینان از اینکه تصمیم‌های نظارتی اعمال شده‌اند (همچون یارانه‌دهی سراسری) نظارت می‌کند. • بر ترتیبات قراردادی بین شهرداری و اپراتور نظارت می‌کند. • با شنیدن شکایت‌های مشتریان، تصمیم‌گیری می‌کند. • مدیریت مالی گروهی را مورد آزمون قرار می‌دهد. • شرکت‌ها را برای تخطی از هنجارهای توافق‌شده جریمه می‌کند.
سطح و رده ملی CRA - پیکره نظارتی برای آب و فاضلاب پیکره نیمه‌خودمختار مستقر در وزارت توسعه اقتصادی SSP - مراقب خدمات همگانی که بر آب و فاضلاب، برق و گاز، و ارتباطات دوربرد نظارت می‌کند	• بر کیفیت خدمات نظارت می‌کند • قیمت‌ها را تنظیم می‌کند
سطح و رده ملی SWSS - سرپرستی خدمات آب و فاضلاب، تأسیس شده به سال ۱۹۸۹	

افزون بر اینها، شهرداری‌ها اغلب جایگاه و موقعیت بالایی در چارچوب کلی حکومت ندارند. این می‌تواند به شدت بر توان و ظرفیت آنان که در برقراری روابط لازم با اپراتورهای خصوصی بین‌المللی نقش دارد، یا در پاره‌ای از موارد موجب چرخش و تغییر جهت در حال‌وهوای آنها در برنامه‌ریزی می‌شود، و خدمات شهری را اداره می‌کند، اثر بگذارد. در گستره‌ای وسیع، و به ویژه در آن دسته از سامانه‌هایی که تخصیص کارکنان در زمره وظایف سطوح و رده‌های بالاتر حکومتی است، مسئله و معضل در واقع یا جایگاه و موقعیت بوده است، یا توان و ظرفیت واقعی، و یا توان و ظرفیت مشاهده شده. این امر، هنگامی که سطوح و رده‌های دولتی یا ایالتی کنترل‌شان را به شکلی بر کارکنان‌شان اعمال می‌کنند که موجب خدشه‌دار شدن تلاش‌های شهری می‌شود و استمرار و تداوم را از بین می‌برد، شکلی وخیم‌تر نیز به خود می‌گیرد. در هر حال، الگوی سنتی که برطبق آن شهرداری‌ها ضعیف‌ترین کارکنان حکومتی را دارند، حتی در چنین بافتارها و زمینه‌هایی هم در حال دگرگون شدن است. روند تمرکززدایی دارد آرام آرام توجه‌ها را به نیاز به مدیران ماهرتر، جلب می‌کند؛ و هم‌اکنون در برخی از شهرهای بزرگ، مشاهده اینک مدیرانی ماهر و کارآمد در مدیریت شهر دخیل شده‌اند، چیزی است محتمل.

با همه اینها، شهرداری‌هایی که از لحاظ منابع موجود فقیر به شمار می‌آیند، هنگامی که سطوح بالاتر اداری سر رشته امور را در دست داشته باشند، می‌توانند فقیرتر هم بشوند. این به‌ویژه در جاهایی که بازی‌های قدرت کماکان وجود دارد بیشتر به چشم می‌خورد - آن هم اغلب در جاهایی که حکومت ایالتی هنوز پذیرای روندهای تمرکززدایی نیست و آنها را خوش نمی‌دارد، و نیز جاهایی که سیاست‌بازی موجب ایجاد شکاف یا گسل‌هایی میان سطوح مختلف حکومت می‌شود. در جاهایی هم که شهرداری‌ها کماکان به تمامی بر توافست‌ها یا انتقال‌های درون حکومتی به عنوان منبع اصلی عایدی‌شان تکیه دارند، این خود معضلی است. شهرداری‌ها می‌توانند خودمختاری فراوانی داشته باشند (حتی در بافتارهای دیوان‌سالارانه^۲ یا بوروکراتیکی چون هندوستان)؛ و البته این در صورتی است که جریان‌های درآمدی خاص خود را برقرار کرده باشند.

از جمله عوامل بیرونی‌ای که در تلاش‌های شهرداری‌ها برای برقراری شراکت‌ها تأثیر می‌گذارند، چه‌بسا عوامل اداری لگام‌گسیخته‌ترین عملکردها را پیش پا می‌نهند. در عین حال که می‌توان توقع و انتظار داشت سطوح و رده‌های بالاتر حکومتی موجب ایجاد محیطی توانمندساز شوند و به نوعی هم تسهیل‌گر تحول باشند، لیکن در عمل همیشه هم موضوع از این قرار نیست. حکومت‌های ایالتی و ملی می‌توانند از طریق خط‌مشی‌های ستادی و فعالیت در جهت کوچک شمردن اهمیت موضوعات شهری، و همچنین از طریق روال‌های اداری که موجب ایجاد موانعی در راه عملکردهای شهری می‌شوند، از کوشش‌های شهری جلوگیری کنند. به عنوان مثال، خط‌مشی‌های تدارکاتی ملال‌آور غالباً چنین موانعی را ایجاد می‌کنند. موضوعات تحول ستادی و کاری، به تفصیل در فصول بعدی درج گردیده‌اند.

افزون بر این، شهرداری‌ها تحت تأثیر روال‌های کاری اداری همچون ضمانت‌های حکومتی قرار می‌گیرند (که در فصل ۷ تشریح شده است). اینها موجب آسیب رساندن به قابلیت اطمینان و اختیار و صلاحیت شهری شهرداری‌ها می‌شوند، ولو آنکه شراکت‌ها را تسهیل کنند؛ و این هم ناگفته نماند که حکومت‌های سراسر جهان به‌طور فزاینده‌ای دارند از این قبیل ضمانت‌ها دوری می‌جویند. این بدان معناست که سلامت و استواری کارکردی و مالی در این قبیل امور خود هر دم اهمیت بیشتری می‌یابد، و تمرکز بر توان و ظرفیت خود شهرداری را تغییر جهت می‌دهد و به سمت تقبل قراردادهای تعهدآور می‌برد. از دیگر نمونه‌های سطوح بالاتر حکومت که پیامدهای شهری مربوط به شهرداری را تعیین می‌کنند، کنترل یا نظارت بر تنظیم تعرفه‌هاست که در زیمبابوه، و قیمت‌گذاری یکپارچه آب در آفریقای جنوبی مشاهده شده است. هر چه سطوح و رده‌های بالاتر دست به کنترل یا نظارت بیشتری بزنند، قابلیت اطمینان و اعتماد شهرداری در معرض سوءظن بیشتری قرار می‌گیرد. این امر در عین حال اغلب موجب دلسرد کردن سرمایه‌گذاران خصوصی نیز می‌شود، چرا که منوط به در نظر گرفتن ملاحظات ویرای تنظیم و سامان‌دهی ترتیبات مشارکت بخش خصوصی، همچون تعرفه‌ها، می‌گردد.

1. transfer
2. bureaucratic

پیرامند ۱۲-۱۰ تأثیرات محیط اجرایی

عناصر اصلی	با زمینه و بافتار حمایتی	بدون زمینه و بافتار حمایتی
- خطامشی‌های اقتصاد کلان - ثبات سیاسی - رویه‌های اقتصادی	- اعتماد می‌آفریند - سرمایه‌گذاران تمایل به سرمایه‌گذاری دارند	- به اعتماد آسیب می‌رساند. - سرمایه‌گذاران تمایلی به سرمایه‌گذاری ندارند، نمی‌خواهند دست به قراردادهای بلندمدت بزنند. - موجب دگرگون شدن چیزهای مثبت همچون تمایل سیاسی، خطامشی‌ها و چارچوب‌های نظارتی می‌شود.
- هواداران رویکردهای شراکت‌بخش خصوصی - وسایل تخصصی (همچون مرکز BOT در فیلیپین و MIU در افریقای جنوبی) - تعهد خطامشی	- شراکت‌بخش خصوصی می‌تواند در سطح و رده شهری (شهرداری) به پیش رود. - فراخوان حمایت در شهرداری و اجتماع محلی. - مشروعیت یافتن گزینه‌های تغییر و تحول.	- دشواری بتوان علاقه‌ای از سوی سرمایه‌گذاران آفرید. - مقامات ذی‌صلاح رسمی می‌توانند شراکت بخش خصوصی را عقیم بگذارند و اجتماع محلی نیز مانع آن شود. - تغییر و تحول مسدود می‌شود.
- نقش بخش‌های عمومی و خصوصی را مشخص می‌سازد. - قیمت، کیفیت و ورود [به بازار] را کنترل می‌کند یا سمت‌وسو می‌دهد. - حقوق مصرف‌کنندگان را مشخص می‌کند. - سطوح تمرکززدایی را تعیین می‌کند.	- قطعیّت را افزایش می‌دهد. - روشن می‌سازد که چه کسی چه می‌کند و چگونه، و نیز انگیزه‌هایی را برای کنشگران مختلف به‌وجود می‌آورد. - اعتماد سرمایه‌گذاران بالقوه را بالا می‌برد. - موجب کاهش ریسک و هزینه می‌شود. - از مصرف‌کنندگان محافظت می‌کند. - تهیه و تدارک منصفانه را هدایت می‌کند و موجب تسهیل ورود شرکت‌کنندگان به بازار می‌شود.	- قراردادها می‌توانند برخی از جنبه‌های مورد نیاز سرمایه‌گذاران را پوشش دهند، لیکن با اعتماد و اطمینان هر چه کمتر. - شهرداری‌ها اغلب در خلأ به پیش می‌روند. - تأخیرهای گوناگون در تهیه و تدارک. - کیفیت و قیمت، پیش‌بینی‌ناپذیر می‌شوند.
- اهداف و اولویت‌های کلی را مشخص می‌سازد (همچون توسعه زیرساخت‌ها، توسعه به نفع اقشار فقیر، حفاظت زیست‌محیطی). - رویکردهای نهادی را برجسته می‌سازد و بر آنها تأکید می‌کند.	- رویکرد شراکتی را مشروعیت می‌بخشد. - شهرداری‌ها اعتماد بیشتری به قانون پیدا می‌کنند. - موجب وضوح اولویت‌ها و تعهدات منابع دولت می‌شود. - بر اهداف خاص و معین همچون رویکرد هواداری از اقشار فقیر تأکید می‌کند.	- شهرداری‌ها می‌توانند تحول را به پیش برند. - شهرداری‌ها می‌توانند خطامشی را هم‌سو با اهداف‌شان تفسیر کنند. - محیط تعارض‌گونه خطامشی می‌تواند مانع اهداف مربوط به شهرداری شود.
- خودمختاری شهرداری‌ها را شکل می‌دهد. - می‌تواند ضمانت‌ها را برقرار سازد. - بر سطوح مهارتی در شهرداری تأثیر می‌گذارد. - می‌تواند پشتیبان کوشش‌های شهرداری شود.	- تغییر و تحول را تسهیل می‌کند. - موانع ممکن برای اجرای کارآمد را از میان برمی‌دارد.	- می‌تواند مانع تغییر و تحول شود (فرایندها و روندها را به تأخیر اندازد). - رهبران شهری (وابسته به شهرداری) ممکن است از موانع، شانه خالی کنند. - آن دسته از رهبران شهری (وابسته به شهرداری) که ارتباطات و پیوندهای مناسبی دارند، توان تسهیل تحول را خواهند داشت.



ارتقای ظرفیت به منظور اجرای شراکت‌ها

درک زمینه
اجرایی
شراکت‌های
مربوط به
شهرداری

ارتقای منابع
انسانی

پشتیبانی از
توسعه سازمانی

پرسش‌های اصلی فصل ۱۱

- ☐ شهرداری‌ها به چه مهارت‌هایی برای تدوین و اجرای شراکت‌ها نیاز دارند؟
- ☐ برای تمرکز شراکت‌ها بر اقشار فقیر، به چه مهارت‌هایی نیاز است؟
- ☐ چگونه می‌توان این مهارت‌ها را به دست آورد؟
- ☐ چگونه این مهارت‌ها می‌توانند پایدار و مستمر گردند؟

منابع انسانی

جانل پلامر و ریچارد اسلیتر

تلاش‌های شهری وابسته به شهرداری به منظور ترویج اقدامات پیشگامانه شراکتی، متأثر از توان و ظرفیت منابع انسانی شهرداری خواهد بود. بدیهی است و جای شگفتی هم نیست که شواهد برگرفته از موردپژوهی‌ها^۱ یا مطالعات موردی در قسمت‌های مختلف جهان قویاً حاکی از آن‌اند که هر چه توان و ظرفیت بالاتر باشد، محتمل‌تر خواهد بود که شهرداری‌ها در تکوین و استمراربخشی شراکت‌های کارآمد به شکلی موفق عمل کنند. تناقض اینجاست که فاقد ظرفیت‌ها - یا همان‌هایی که بیشتر به حمایت بخش خصوصی نیاز دارند- بیشتر محتمل است که شراکت‌ها از دسترس‌شان دورتر باشند.

بسیاری از موضوعاتی که سرتاسر این کتاب مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند، توجه را به موانع و محدودیت‌های ظرفیت شهرداری‌ها، و به‌ویژه فقدان اساسی مهارت‌های لازم برای رویارویی با چالش‌های جدید فراروی حکومت‌ها، جلب کرده‌اند. این کتاب در عین حال به تشریح طیف گسترده موضوعاتی می‌پردازد که شهرداری‌ها، در صورتی که قصد داشته باشند به ایجاد و استمرار شراکت‌های پایدار با بخش خصوصی دست زنند، می‌بایست آن‌ها را برعهده گیرند. همین گستردگی صرف چنین اطلاعاتی ایجاب می‌کند که شهرداری‌ها به سازمان یا تشکیلاتی آموزشی بدل گردند. فصل پیش‌رو، چارچوبی از مهارت‌هایی را که شهرداری‌ها برای ورود به عرصه شراکت‌های خدماتی اثربخش برای اقشار فقیر - و حفظ و استمراربخشی آن- نیاز دارند، ارائه و معرفی می‌کند. در این میان از دو موردپژوهی برای تشریح و به تصویر کشیدن موضوعات عمده استفاده شده است، که این‌ها هستند: استاترهایم در افریقای جنوبی، و گوئره‌رو در زیمبابوه.

الگوی منابع انسانی در شهرداری‌ها در هر مورد خاصی می‌تواند بسیار متنوع و متفاوت از دیگر موارد باشد، و با این حال همان‌گونه که در فصل ۶ دیده‌ایم، شهرداری‌ها مشابهت‌هایی اساسی را که مشخصه کارایی‌های اصلی و تعیین‌کننده آن‌ها، و همچنین عملکرد سازمانی-تشکیلاتی، کارکنان (پرسنل) و مدیریت آن‌هاست، به نمایش می‌نهند. بیشتر شهرداری‌ها بنیان‌شان بر جدایی عملکردهای سیاسی و اداری نهاده شده است. هر شهرداری نوعی با توجه به - و مرتبط با- حیطه‌های عملکردی اصلی‌اش، که حاصل آن تقسیم‌بندی‌ها یا دپارتمان‌های مختلف مهندسی (شامل آب‌رسانی)، بهداشت همگانی (شامل ضایعات مواد جامد و چه‌بسا خدمات زهکشی غیرشبکه‌ای و بهداشتی فاضلاب)، مالی، اداری، برنامه‌ریزی و مانند این‌هاست، ساختار بندی می‌شود. این ساختار (که در فصل ۱۲ مورد بحث و بررسی قرار گرفت)، عامل اصلی و عمده‌ای است که بر توان و ظرفیت منابع انسانی تأثیر می‌گذارد. کاستی‌های مهارتی شهرداری‌ها کاملاً مشخص و شناخته شده است و در اینجا تکرار نمی‌شود. بحث و گفتگویی که در ادامه می‌آید، بر مجموعه مهارت‌های مورد نیاز و سازوکارهایی متمرکز است که شهرداری‌ها می‌بایست به‌منظور پایدارسازی و استمراربخشی مهارت‌های مذکور به کار بندند. پیرایند ۲-۱۱ جدولی موجز و فشرده از این چارچوب مهارتی را به دست می‌دهد.

شهرداری‌ها به چه مهارت‌هایی برای شراکت‌ها نیاز دارند؟

در این اوضاع و زمینه محیط‌های اجرایی متنوع و ظرفیت‌های مختلط، برای شهرداری‌ها ضروری است که آگاهی و شناخت‌شان را در این باره که چه مهارت‌هایی دارند و چه مهارت‌هایی برای ایجاد شراکت‌های خدماتی مورد نیاز است، بهبود و ارتقا بخشند. بخش حاضر، کارایی‌های اصلی مورد نیاز برای چارچوب شراکتی مقرر و ایجاد شده در بخش ۲ را به نمایش می‌نهد؛ و به عبارتی درواقع به تشریح مجموعه مهارت‌های^(۱) مشخص مورد نیاز، از منظر حیطه‌هایی که در پی می‌آید، می‌پردازد:

1. case-study

پیرابند ۱-۱۱ ظرفیت‌سازی و موانع و تنگناهای توان و ظرفیت

استاترهایم، افریقای جنوبی

پیوند با پیرابندهای ۱-۶، ۱۷-۷، ۶-۸، ۹-۶، ۱۲-۱

چهارم عمده‌ترین موضوع در ترتیبات شراکتی خاص استاترهایم همانا عدم توازن آشکار در توان و ظرفیت شرکای بخش خصوصی و نیز وابسته به شهرداری است (ن.ک. پیرابندهای ۱-۶ و ۶-۸). شورا یا انجمن این شهر چنین عدم توازنی را تشخیص می‌دهد و مشخصاً مطرح می‌سازد که چنین چیزی شدیداً مختل‌کننده و مانع شراکت است، چرا که آگاهی و شناخت و همچنین مهارت‌های مورد نیاز برای عرصه کاری هموار و بی‌فراز و نشیب را از بین می‌برد. در عین حال که کاستی‌های توان و ظرفیتی می‌تواند بر ترتیبات جاری شراکتی تأثیر سوء بگذارد، فقدان اعتماد و اطمینان برای به بار آوردن تغییر و تحول ساختاری در شراکت به منظور به کارگیری راهکارهای دیگر شورا یا انجمن شهر در هم‌سویی با منافع اقشار فقیر، مقوله و موضوع عمده‌ای است که دغدغه خود شهرداری به شمار می‌آید. برای شناخت فقدان ظرفیت و توان مربوط به شهرداری، درک و فهم اینکه چنین چیزی خود دربردارنده چیست، و تمییز میان آن دسته از مقولات و موضوع‌های ظرفیتی که فقط در حیطه برداشت و ادراک می‌گنجد و آنهایی که احتمالاً در عمل بر شراکت تأثیر می‌نهند، ضروری می‌نماید. بحث و گفتگویی که در دنباله مطلب ارائه می‌گردد، مجموعه مهارت‌های موجود در بافتار انجمن یا شورای شهر استاترهایم و مقامات اداری رسمی و ذی‌صلاح آن را مد نظر قرار می‌دهد.

شناخت و درک زمینه اجرایی بیرونی شراکت‌های خدماتی مربوط و وابسته به شهرداری

در سال ۲۰۰۰ دانش و آگاهی درباره زمینه و بافتار سیاسی و خطمشی شراکت‌ها در افریقای جنوبی، در میان اعضای انجمن و شورا، و به‌ویژه آنهایی که با خطمشی حکومت ملی و توافقی‌های اتحادیه تجاری آشنایی پیدا کرده بودند، به شدت رو به فزونی و گسترش نهاد. در هر حال، دودستگی میان رده ملی و رده اجرایی در مناطق و نواحی دورافتاده، توجه سازمان‌های ثانوی^۱ در رده ملی را ایجاب می‌کند. کارکنان اداری و همچنین اعضای شورا یا انجمن، از ظرفیت‌سازی به منظور بالا بردن شناخت و درک‌شان از فرصت‌ها و نیز موانع و محدودیت‌های ایجاد شده ناشی از شرایط و بافتار خطمشی، شامل خطمشی مربوط به شراکت‌های خدماتی وابسته به شهرداری، برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه، و خدمات‌رسانی به اقشار فقیر، منتفع خواهند شد. توانایی شوراها یا انجمن‌ها [ی شهر] در فراهم‌سازی بازتاب^۲ یا بازخورد لازم درباره مضامین اجرایی به تعیین‌کنندگان خطمشی‌ها در رده ملی نیز می‌بایست در این میان تقویت گردد.

درک و شناخت راهبردی شراکت‌های عمومی - خصوصی

عمده‌ترین تنگنا و مانع ظرفیت در شهرداری، به شناخت و درک راهبردی شراکت‌های عمومی - خصوصی مربوط می‌شود. تا وقتی که برآوردی تفصیلی و دقیق از مهارت‌های انجام نشده باشد، خلأها یا شکاف‌های موجود - چه در ظرفیت و توان مقامات رسمی و ذی‌صلاح اداری و چه همتایان سیاسی‌ها - کاملاً عیان‌اند. به طور مشخص در اینجا از بنیاد، عدم درک و فهم ریسک، و ارتباط‌های بین ریسک و طول مدت قرارداد به چشم می‌خورد. از انواع قراردادهای هم شناخت و آگاهی محدودی وجود دارد، و درباره شراکت‌های لازم در زمینه و شرایط فعالیت‌های محرومیت‌کاهی، و نقش‌های بالقوه و مزایایی که با حضور و دخالت بخش خصوصی در مناطق کم‌درآمد همراه است، هیچ‌گونه درک و شناختی مشاهده نمی‌شود.

مدیریت راهبردی قرارداد

از عمده‌ترین و نخستین موانع و تنگناهای موجود در تکوین قراردادی که به نفع اقشار فقیر باشد، توان و ظرفیت شورا یا انجمن تازه انتخاب‌شده استاترهایم در به بار نشاندن تغییر و تحول راهبردی است. در استاترهایم مدیریت مربوط به شهرداری بر شراکت‌ها، محدود به عملیات اجرایی روز به روز بوده است. تصمیم‌گیران فاقد اعتماد و اطمینان لازم به منظور بازتطبیق‌دهی قرارداد، به‌گونه‌ای که بتواند اهداف دوباره تعریف و تبیین‌شده شهرداری را برآورده سازد، بوده‌اند. با این همه، شورا دارای دیدگاهی راهبردی است که به نظر می‌رسد سازگاری لازم را با اهداف توسعه نهادی و اجتماعی قراردادهای دیگر دارد. لیکن درک آن از موقعیت‌ها یا فرصت‌های بخش خصوصی به نوعی وبال گردن شده است، که به هر حال نوعی عدم تعادل در مهارت‌های مربوط به مذاکره و نیز فقدان شناخت و درک توان بالقوه قرارداد مورد بحث به‌شمار می‌آید.

برنامه‌ریزی و تجزیه و تحلیل مالی

دیگر قید و بند یا محدودیت عمده و اساسی در اجرای کارآمد قرارداد، همانا فقدان برنامه‌ریزی و تجزیه و تحلیل مالی، به‌ویژه در زمینه خدمات آب و فاضلاب است. با این حال شورا پیشینه‌ای قوی در مدیریت مالی دارد و می‌بایست با انگیزه‌ای دقیق و درخور، بی‌چون و چرا توان پیشگام شدن در تجزیه و تحلیل معنادار و هدفمند هزینه - فایده شراکت عمومی - خصوصی را داشته باشد، و حتی فراتر از آن نیز. فقدان چنین تجزیه و تحلیلی تا به امروز ناشی از درک محدودنگر و تنگ‌نظرانه از قرارداد - که خود منجر به این باور شده که انعطاف‌ناپذیر است - و احساسی قوی و شدید در گروه امور مالی است که چنین انجام کاری بیهوده و بی‌معنا خواهد بود. هیچ تلاش و کوششی نیز برای مقایسه شراکت عمومی - خصوصی با معیارهای بین‌المللی صورت نگرفته است. این درواقع نوعی قید و بند برخوردی یا رفتاری است و نه قید و بند مهارتی. بدین ترتیب به بهبود و ارتقای درک از خاستگاه مشتری و تولیدات و پیامدهای مرتبط با ساختارهای تعرفه، امری است ضروری. تدوین ساختار تعرفه‌ای که به نفع اقشار فقیر باشد - و نه کسانی که با فقر بیگانه‌اند - و در عین حال موجب ترویج و ترغیب حفاظت از آب شود و هزینه‌ها نیز بازایی گردند، در زمره نیازهای اضطراری به شمار می‌آید. عرضه و ارائه گزینه‌های شکل گرفته در دیگر نقاط، موجب گسترش درک و شناخت از گزینه‌های موجود و در دسترس خواهد شد.

توانایی به حداکثر رساندن منافع برای اقشار فقیر

شهرداری در ایجاد پیوندهای لازم میان فعالیت‌های بخش خصوصی در زمینه آب و فاضلاب با گروه‌ها و اقشار کم‌درآمد، نیاز به حمایت و پشتیبانی دارد. هدف راهبردی شورا متضاد با ترتیبات اعمال شده و اجرایی موجود است، که در آن خود شهرداری عهده‌دار گسترش کارها به مناطق کم‌درآمد و همچنین مسئولیت سطح و رده سوم خدمات است. شورا ارتقای بهداشتی و یا فعالیت‌های توسعه اجتماع محلی را در زمینه تأمین خدمات آب و فاضلاب به انجام نمی‌رساند.

افزون بر موضوع تعرفه‌ها که پیش‌تر به آن اشاره شد، شورا فاقد آگاهی و دانش داخلی^۱ برای درک و شناخت نقش مطالعات مرتبط با تمایل به پرداخت و نیز استطاعت‌پذیری و توان مالی (همچون کنتورهای پیش‌پرداخت شده، که بدون تجزیه و تحلیل دقیق و درست ارائه گردیدند) است، و از آن مهم‌تر، مفهوم درجه‌بندی خدماتی برای اقشار تهی‌دست نیز درک نشده است. ظرفیت‌سازی عمده در خدمات آب و فاضلاب به نفع اقشار فقیر و همچنین شراکت‌های هوادار اقشار تهی‌دست، برای روند تصمیم‌گیری سودمند خواهد بود.

توانایی ایجاد روندی مشاوره‌ای و فراگیر

بیشتر اعضای شورای شهر استاترهایم افرادی مطمئن‌اند و مهارت لازم را نیز در روابطشان با تشکیلات جامعه شهروندی همچون سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) و اتحادیه‌های تجاری دارند. ساختارهای موجود برای مشاوره، کارآمد هستند و به خوبی شکل گرفته و استقرار یافته‌اند. در صورتی که - و هنگامی که - قرارداد مورد مذاکره قرار می‌گیرد، شورا متعهد به هدایت روندی مشاوره‌ای، و پایه نهادن قراردادی است که دربردارنده حضور و دخالت اجتماع محلی باشد. شورا تجربه چندانی در کار با NGOها ندارد، لیکن اعضای اصلی شورا بر اهمیت پر کردن شکاف‌ها یا خلأهای موجود با مهارت و تخصص NGO، واقف‌اند و آن را ارج می‌نهند.

شناخت و درک جنبه‌های قانونی و قراردادی شراکت‌ها

با مستثنا کردن خزانه‌داری شهر، باید گفت صرفاً درک و شناخت محدودی از ویژگی‌ها و جنبه‌های قراردادی و قانونی قرارداد مورد بحث وجود دارد. ثابت شده است که زبان و اصطلاحات ویژه قانون درواقع مانعی عمده در درک و فهم تدارکات اصلی قرارداد به‌شمار می‌آید، و دست‌کم عدم مالکیت، بخشی‌اش می‌تواند با عدم حضور و دخالت شورای موجود در امر تدوین قرارداد همراه باشد. با آنکه برخی از اعضای پرسنل در زمان مورد بحث مستقر بودند، لیکن قرارداد «متعلق» به هیچ کس نیست یا در واقع هیچ احدی مالک و صاحب آن نیست.

البته در زمینه گستره شناخت و آگاهی مرسوم که مورد نیاز است، به هر حال بحث و جدلهایی نیز به چشم می‌خورد. در زمان حاضر عوامل چندی وجود دارند که ضرورت بهبود ظرفیت داخلی را به اثبات می‌رسانند، که از آن جمله‌اند: پیچیدگی اجرای این قرارداد مشخص، سرخوردگی و دلسردی معتناهایی که از بخش مشاوره وجود دارد، و تکیه و اعتماد به کارکنان شهری وابسته به شهرداری در به عهده گرفتن تمامی وظایف و عملکردها.

توان آغازگری و هدایت مذاکرات قرارداد

شورا به طور مشخص فاقد توانایی و اعتماد لازم برای آغاز کردن مذاکرات قرارداد است. برخورد غالب تا به امروز، رها کردن قرارداد به امان خدا بوده است. حک و اصلاحات نه‌گانه انجام شده در قرارداد را WSSA بدعت نهاده و آغاز کرده؛ و با این حال شورا گاهی اوقات از همین ترتیبات نیز ناخشنود بوده است. این کاهلی و ناکشوری^۲ را می‌توان به فقدان تدارکات تفصیلی برای تجدید مذاکرات در قرارداد، عدم توازن و تعادل در مهارت‌های مشاهده شده مذاکراتی، عدم دسترسی به حمایت و پشتیبانی «عینی»^۳، و ترس از به اجرا درآوردن تصمیم‌ها منتسب دانست. ظرفیت‌سازی در مذاکرات، چنانچه شورا تمایلی به پذیرش پشتیبانی از متخصصان ماهر و کارآزموده نداشته باشد، امری بس ضروری است.

شناخت و درک مدیریت خدمات آب و فاضلاب

با توجه به تعهد شورا به سرمایه‌گذاری مستمر در تأسیسات زیربنایی و زیرساخت‌ها، ضرورت دارد که بازوی اداری - اجرایی شهرداری، توانایی تبدیل و واگردان موضوعات را برای شورا در خود داشته باشد. دیگر اینکه در هفت‌سال گذشته، درک فنی دگرگونی و تحول‌یافته، و توان و ظرفیت ریزنی دادن به شورا درهم و برهم شده است.

از همه مهم‌تر اینکه در این میان فقدان کلی از ارزیابی پیچیدگی‌های دخیل در مدیریت منابع آب، و نیز مدیریت اجتماعی، بهداشتی، اقتصادی و شهری موضوعات پیرامونی خدمات آب و فاضلاب به چشم می‌خورد. توان و ظرفیت مورد نیاز برای ترویج سازوکارهای نوآورانه و پیشگامانه به‌منظور برآورده ساختن نیازهای خدماتی، معلوم و آشکار نیست. خلأهای مهارتی در این حیطه‌ها، نیاز به برآورده شدن از طریق پشتیبانی خارجی (بیرونی) یا آموزشی دارد، و این در صورتی است که شورا در آینده، طرف توصیه و ریزنی درست و دقیقی قرار گیرد.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰a

- شناخت و درک راهبردی و عملی مسئله و بافتار؛
- درک راهبردی راه‌حل‌ها؛
- ظرفیت تجزیه و تحلیل نیازها و ایجاد و تکوین واکنشی راهبردی؛
- توان و ظرفیت اجرای راهبرد مورد نظر و برقراری نوعی تعامل یا دادوستد؛
- توان و ظرفیت حفظ و نگهداری شراکت‌های کارآمد؛
- درک و شناخت نیازهای ظرفیت‌سازی، و توانایی بهبود و ارتقای توان و ظرفیت.

شناخت و درک راهبردی و عملی مسئله و بافتار

□ درک بنیادین بافتار اجرایی برای شراکت‌های خدماتی

مقامات ذی‌صلاح و رسمی وابسته به شهرداری و نمایندگان سیاسی رهبری‌کننده انگیزش به سوی قالب‌های هر چه کارآمدتر تأمین خدمات، ضروری است به تکوین مروری کلی^۱ از زمینه و بافتار اجرایی ملی بپردازند. شناخت و درک از زمینه اجرایی خارجی (بیرونی) که در فصل پیشین مورد بحث قرار گرفت، مستلزم توانایی درک محدودیت‌ها یا قید و بندها و نیز پیامدهای بافتار سیاسی و اقتصاد کلان، بافتار خط‌مشی، چارچوب قانون‌گذاری و زمینه و بافتار اداری-اجرایی در چارچوب گسترده‌تر حکومت ایالتی و ملی است.

در اوضاع و شرایطی که بافتار اجرایی نامطلوب است، نمایندگان موفق شهری (وابسته به شهرداری) بی‌تردید توانایی بدعت نهادن تغییر و تحول از زیردست (پایین) را ایجاد کرده‌اند تا بتوانند راهبرد شراکتی‌شان را رسماً دنبال کنند و پی بگیرند. شکل دیگر این است که مقامات ذی‌صلاح وابسته به شهرداری با به پیش راندن قالب بومی تغییر و تحول و نیز تعبیر قانون‌گذاری‌ها به شکلی که با اهداف خودشان منطبق باشد، چه‌بسا لازم باشد به کار کردن در بافتار و زمینه‌ای نامطلوب بپردازند. در هر کدام از این موارد، مدیران وابسته به شهرداری نیازمند بررسی و مرور کلی زمینه‌ای که بر اقدامات‌شان تأثیر می‌گذارد، هستند. این بدان معنا نیست که آنها می‌بایست جذب تمامی جزئیات بافتار اجرایی که در فصل ۱۰ بر شمرده شد گردند، لیکن ضروری است که از اهمیت بالقوه زمینه و بافتار اجرایی آگاهی و شناخت وجود داشته باشد، و آنها نیز می‌بایست عوامل تعیین‌کننده اصلی را درک کنند، و همچنین باید به دانش تفصیلی‌ای که ضروری است برای گشودن مسیرهای تازه خواهان آن باشند، دسترسی یابند. در داخل تشکیلات و سازمان هم ضروری است شناختی از اینکه موانع و فرصت‌های فراوری چیستند، چه چیز ممکن است و چه چیز ناممکن، و اینکه چه چیز را می‌توان تسهیل کرد، وجود داشته باشد.

□ درک فقر و محرومیت و طرز تلقی‌ها از اقشار فقیر

توان و ظرفیت شهرداری‌ها در تکوین و ایجاد شراکتی متمرکز بر منفعت رساندن به اقشار فقیر، در عین حال از درک و شناخت کلی‌تر بافتار فقر و محرومیت و خدمات مرتبط با وضعیت معیشتی اقشار تهی‌دست تأثیر می‌پذیرد. شهرداری‌ها در آسیای جنوب شرق و جنوب به طرز فزاینده‌ای کارکنان توسعه اجتماع محلی و همچنین کارگران ترویج و گسترش را وقف این کار کرده‌اند و اینان دانش و آگاهی دست اول و بی‌بدیلی را از اجتماع‌های فقیر محلی به‌وجود آورده‌اند. مسئله غالباً در اینجا است که این دانش و آگاهی به شکلی اثربخش جذب سطوح تصمیم‌گیری نشده‌اند. با این همه، در بستر تغییر و تحول‌های بلندمدت در تأمین خدمات پایه، حیاتی است که تصمیم‌گیران راجع به فقر و محرومیت و پیامدهای آن در شهرهای‌شان، آگاهی و اطلاع لازم را داشته باشند.

1. overview

به عنوان نمونه، در قرطاجنه کلمبیا، روند برقراری همکاری مشترک برای خدمات آب و فاضلاب، تنها حداقل توجه لازم را به نیازهای اقشار تهی دست شهری در زمینه آب و فاضلاب مبذول داشت، و در سال‌های متأخرتر بدعت نهادن و آغاز کردن کوشش‌هایی بیرون از ترتیبات مذکور، چونان نوعی نیاز و ضرورت نمود یافته است^(۲). شراکت‌های شکل گرفته بدون چنین درک و شناختی از فقر و محرومیت، چندان محتمل نیست به شکلی کارآمد هدف‌گیری شوند. در شهر گابورون^۱ واقع در بوتسوانا^۲، چرخش به سمت استفاده از اتصالات یا انشعاب‌های آب برای همه خانوارها، خط‌مشی را برای برداشتن منبع‌های معمول آب با خود به همراه آورد^(۳). عدم درک اداره یا مقامات مسئول از شرایط و اوضاع زیستی اقشار تهی دست، و توان و تمایل‌شان به پرداخت پول برای این سطح از خدمات، بدان معنا بود که بسیاری از خانوارها بدون آنکه به آب دسترسی داشته باشند، به امان خدا رها شدند. مقامات ذی‌صلاح مسئول پنداشتند که با از میان برداشتن منبع‌های آب، خانوارها ناگزیر به برقراری اتصال و انشعاب می‌شوند، لیکن چنین نشد. این خود در نهایت منجر به بازگرداندن و استقرار دوباره^۳ منبع‌های آب معمول گردید، که تبعاتی جدی نیز برای بازبایی هزینه‌ها داشت. آنانی که استطاعت مالی لازم برای انشعاب‌های خانگی را داشتند کماکان برای برخی از نیازهای مصارف آب‌شان (و عمدتاً هم در حجم انبوه و زیاد) از منبع‌های آب متداول استفاده می‌کردند تا صورت‌حساب قبض آب برای‌شان بالا نرزد و در همان رقم پایین باقی بماند. مسلماً درک و شناخت بهتر و درست‌تر از اقشار تهی دست و برداشت‌ها یا استنباط‌های‌شان می‌توانست به راه‌حلی آگاهانه‌تر منجر شود.

□ درک محدودیت‌های سازوکارهای خدمات‌رسانی موجود

از جمله مسائل اصلی رویاروی حکومت شهری وابسته به شهرداری در بسیاری از قسمت‌ها و نواحی جهان، که کاملاً بدون ارتباط به زمینه و بافتار اجرایی خارجی (بیرونی) مطرح می‌گردد، این است که به علل مسائل و معضلات خدمات شهری اشاره نمی‌کند. بسیاری از مقامات رسمی ذی‌صلاح وابسته به شهرداری چه‌بسا اصولاً در معرض خدمات‌رسانی کارآمدتری قرار نگرفته و در نتیجه پس‌زمینه کاملاً محدودی برای هرگونه قیاس در این زمینه داشته باشند. چه‌بسا برای اینان، شکل و قالب‌های جایگزین خدمات‌رسانی عمدتاً آشکار نشده باشد، و ممکن است آنان توانایی یا تمایل شناخت و تشخیص ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های نهادی را نداشته باشند. آگاهی به مسائل و معضلات و درک و فهم محدودیت‌ها درواقع مهارت بنیادین اصلی‌ای است که شهرداری‌ها را به ایجاد تحول و دگرگونی قادر می‌سازد.

□ شناخت و درک محدودیت‌های چارچوب نظارتی

مقامات ذی‌صلاح و رسمی وابسته به شهرداری می‌بایست آگاهی و دانشی از زمینه قانون‌گذاری شهرداری - عملکردها و وظایف قانونی و محدودیت‌های آن، و اینکه ابهام‌ها در کجا نهفته‌اند و بروز می‌کنند- داشته باشند. برای مقامات ذی‌صلاح منصوب و در نظر گرفته شده، ایجاد درکی گسترده از چارچوب نظارتی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی (pppp) نیز امری ضروری است، آن هم به‌ویژه در قوانین و مقررات مشخص و آنهایی که بر عملکرد شهرداری در برابر شراکت‌های عمومی-خصوصی (که در فصل ۱۰ تشریح گردید) تأثیر می‌گذارند. برای شهرداری‌ها، ضروری است که جنبه‌های چارچوب نظارتی را که بر انگیزه‌های بخش خصوصی (همچون کنترل و مهار قیمت‌ها)، یا حضور و مداخله تأمین‌کنندگان کوچک مقیاس خردپا تأثیر می‌نهند، درک کنند و بشناسند، و مصلحتی برای آن بیندیشند. آنها می‌بایست از گزینه‌های قراردادی موسوم و همچنین نهادی، برای مواجهه با کاستی‌های نظارتی، آگاه باشند.

1. Gaborone
2. Botswana
3. reinstatement

درک راهبردی راه‌حل‌ها

□ درک و شناخت راهبردی شراکت‌ها در حکمرانی شهری

چه بسا مهارت عمده‌ای که سازمان یا تشکیلات شهری (وابسته به شهرداری) «سنتی» فاقد آن است، شناخت و درک راهبردی شراکت‌ها، فواید و منافع‌شان، و همچنین فرصت‌هایی که می‌آفرینند، باشد. این بدان معنا نیست که هیچ دانش و آگاهی از موضوع وجود ندارد، بلکه شواهد حاکی از آن‌اند که اطلاعات نادرست و گمراه‌کننده و پیش‌پنداشت‌ها نقش اصلی و تعیین‌کننده‌ای در شکل دادن به دیدگاه‌ها و نگرش‌های اعضای شورا و مدیران و مجریان دارند، و تغییر و تحول رفتاری برای از میان برداشتن تردید و تشکیک^۱‌ها، در جایی که توجیهی برای آن وجود نداشته باشد، ضروری است. برعکس، برخی از مدیران شهری وابسته به شهرداری هم هستند که شراکت با بخش خصوصی را چونان نوشدارویی^۲ برای تمام بیماری‌های شهری می‌نگرند، و توان ارزیابی نکته‌سنجانه^۳ نکات مثبت و منفی، یا موافقان و مخالفان^۴ حضور و دخالت بخش خصوصی در زمینه و بافتاری معین را ندارند. تردید چندانی وجود ندارد که وجود تعلیم و آموزش در شراکت‌های عمومی- خصوصی موجب همراهی و کمک به مقامات ذی‌صلاح شهرداری در تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌ای که سازگاری هر چه بیشتری با اهداف گسترده مدیریت شهری^۵ داشته باشند، خواهد شد. به عنوان مثال، این خود شامل توانایی دستچین کردن گزینه‌های مختلف است - به منظور شناخت و تشخیص گزینه مناسب برای طیفی متنوع از عملکردها و وظایف وابسته به شهرداری، ارزیابی گزینه‌های مشارکت بخش خصوصی (PSP) و قیاس آنها با دیگر شکل و قالب‌های تأمین خدمات.

متعاقب ترتیبات شراکتی هر چه متمرکزتر بر فقر و محرومیت، برای شهرداری‌ها ضروری است توان تشخیص مشارکت بخش خصوصی را در بافتار راهبردهای محلی یا ملی کاهش فقر و محرومیت، در خود داشته باشند. در فصل ۵ این کتاب، که مباحث بر اهمیت درک و فراگیری آموزه‌های کاهش فقر و محرومیت، و روندهایی متمرکز گشته‌اند که از طریق آنها ترتیبات بخش خصوصی رسمی به تلاش‌های کاهش فقر ارج خواهد نهاد - و نه اینکه آنها را تضعیف کند- به این موضوع پرداخته شده است. آنچه که هنوز هم مستلزم کوشش و مهارت فراوان است، شناخت و درک چگونگی مشارکت بخش خصوصی در خدمات پایه‌ای است که می‌توانند به منظور الحاق و هم‌گرایی با فعالیت‌های کاهش فقر، شکل گیرند و به وجود آیند. همان‌گونه که پیش‌تر هم دیده شده است، این خود دربردارنده بینش و بصیرتی راهبردی و توان و ظرفیت عملی برای ایجاد و تکوین ائتلافی^۶ منطقی و منسجم از ذی‌سهم‌ها و اقدامات است. از لحاظ فرایندی، این خود دربرگیرنده مشارکت اجتماع محلی و تصمیم‌گیری‌های مسئولانه و پاسخگو در برابر تقاضا، و همچنین حضور و مداخله NGO ها و ISPهاست. شهرداری‌ها نیازمند نگرش و مهارتی برای گردآوردن این عملکردها و اقدامات‌اند و از همه محتمل‌تر آن است که ایجاد مهارت‌ها خود مستلزم چنین هدفی باشد.

□ دانش و آگاهی پایه، از ترتیبات مالی

بخش اصلی و عمده هرگونه راه‌حل شراکتی مربوط به ترتیبات مالی‌ای است که با هدف برآورده ساختن اهداف مالی (و دیگر اهداف تشخیص داده شده) در هم آمیخته‌اند (ن.ک. مباحث فصل ۳ و ۷). به منظور اطمینان یافتن از اینکه اهداف بنیادین برآورده شده‌اند و مقاصد نیز پایدار و دوام‌یافتنی‌اند، آگاهی و شناختی متعادل در میان آن دسته از افراد وابسته به شهرداری که عهده‌دار هدایت و رهبری

1. scepticism
2. panacea
3. critically
4. pros and cons
5. urban management
6. coalition

در فصل ۷ برخی از عوامل اصلی مربوط به ساخت، اجرا، و حفظ و نگهداری و نظایر اینها در مخاطره‌های سیاسی، عواید و درآمدها و همچنین نظارت، به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. برای دستیابی به سطح مناسبی از توان و ظرفیت مربوط به مدیریت ریسک، ضروری است اطمینان لازم بابت اینکه اصول شناخته و درک شده‌اند، اینکه شهرداری مخاطره‌های اصلی تأثیرگذار بر اجرا و تصمیم‌های تمامی کنشگران حاضر و دخیل در شراکت را درک می‌کند، و اینکه مخاطره‌ها یا ریسک‌های بسیار مختلف در شکل‌های مختلف قراردادها شناخته و تشخیص داده شده است، به وجود آید.

□ شناخت و درک ماهیت، توان و ظرفیت، و نقش‌های بالقوه تمامی کنشگران

ایجاد و تکوین راهبردی شراکتی در عین حال مستلزم توان و ظرفیتی به منظور تصور و تجسم نقش‌ها، مسئولیت‌ها و روابط طیف گسترده‌ای از کنشگرانی است که بالقوه در شراکت خدماتی حضور دارند و در آن دخیل هستند. ساده‌ترین و آسان‌ترین راه حل برای شهرداری‌ها همانا ایجاد شراکتی دوجانبه^۱ با یکی از اپراتورهای بخش خصوصی (یا NGO یا CBO) است. با این همه، ماهیت پیچیده شهرهای در حال توسعه و تنوع ساکنان‌شان، بافتار و زمینه‌ای را برقرار می‌سازد که مستلزم راه حل‌های چندجانبه یا چندپهلوی^۲ است، و نهایتاً هم شهرداری حکم کنشگر مسئول و عهده‌دار نگرش لازم، و به کارگیری نگرش مذکور در شراکتی کاری است. چالش موجود عبارت است از درهم بافتن فرشینه و بستری از عملکردها، کنشگران و نقش‌های مختلف.

در آن دسته از اوضاع و موقعیت‌هایی که نگرش‌های شراکتی گسترده و همه‌شمول‌اند، درک و هماهنگ‌سازی کنشگران مشخصاً می‌تواند بخشی تلویحی از شکل‌گیری شراکت به شمار آید. ساخت و ایجاد راهبردی مبسوط و فراگیر مستلزم وضوح و شفافیت است - که درکی است درست از مسئله و معضل، داشته‌های موجود و توان و ظرفیت‌های نهفته و بهره‌برداری نشده. با این همه، در بسیاری از شهرداری‌ها، مهندسان درس‌آموخته در رویکرد «مکتب قدیم»، شراکت‌های خدماتی را راهبری خواهند کرد، و علم و معرفت‌شان از NGOها (به عنوان نمونه) ممکن است محدود باشد یا رنگی از دوری‌های تورش‌یافته و سوگیری شده^۳ درباره مقصد و توان و ظرفیت‌شان را به خود بگیرد. همان مهندسان چه‌بسا کماکان تحت تأثیر و انگیزش نقش «تأمین‌کننده» قرار بگیرند و اهمیت مشاوره با اتحادیه‌های تجاری، سازمان‌ها و تشکیلات اجتماع محلی و دیگر گروه‌های ذی‌نفع مصرف‌کنندگان را نادیده انگارند. آن‌گاه این پرسش مطرح می‌شود که مسئولیت برای فرایندی همه شمول و فراگیر در کجا نهفته است و قرار دارد.

استاترها، یعنی همان موردی که در پیرامند ۱-۱۱ به توصیف و تشریح آن پرداخته شد، نمونه‌ای جالب از چنین ملاحظه‌ای به شمار می‌آید. این نمونه نشان می‌دهد که چگونه فقدان توان و ظرفیت درک نقش‌های تمامی کنشگران می‌تواند مانع توان بالقوه ترتیبات و آرایه‌بندی‌های شراکتی شود. استاترها، شهری است هم دارای شراکت عمومی-خصوصی (در آب و فاضلاب)، و هم دارای تبادل نظر یا هم‌اندیشی^۴ کارآمد و به‌خوبی استقرار یافته اجتماع محلی، که با همه اینها اجرای این دو اقدام پیشگامانه، ناهمگون است. هیچ کوششی هم برای تبدیل کردن فرصت‌های موجود به سرمایه در اقدامات آغازگرانه اجتماع محلی و بخش خصوصی، و برای ادغام اینها در ترتیباتی که فواید گسترده‌تری برای شهر به همراه داشته باشد، صورت نگرفته است. نقش‌های بالقوه ذی‌سهم‌ها نیز مورد شناسایی قرار نگرفته و در روند تأمین خدمات به کار بسته نشده است.

در فصل ۶ بحثی تفصیلی درباره ذی‌سهم‌های گوناگون، و همچنین نقش‌های بالقوه و نقاط قوت و ضعف آنها به دست داده شده است.

1. bilateral
2. multi-faceted
3. biased
4. forum

ساخت ظرفیت شهرداری با هدف تدوین و به اجرا درآوردن شراکت‌های کارآمد، هم مستلزم شناخت و درک منابع انسانی و سازمانی، و هم توانایی به کارگیری این منابع در راهبرد شراکتی است.

ظرفیت تجزیه و تحلیل نیازها و ایجاد واکنشی راهبردی

□ توانایی درک بافتار، و تبیین هدف‌های مناسب

کتاب حاضر بر این نکته تأکید کرده است که ایجاد و تکوین راهبردی شراکتی، بستگی به گستره‌ای که مسئله و معضل در آن به‌طور دقیق حس و ادراک می‌شود خواهد داشت. شناخت و فهم علت‌های بالقوه کاستی‌های خدماتی، خواه سیاسی باشد و خواه اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و / یا نهادی، به هر حال ضروری است. برای آن دسته از شهرداری‌هایی که توان و ظرفیت تجزیه و تحلیل زمینه مسئله را ندارند، آموزش می‌تواند امری ضروری به‌شمار آید. در عوض، متخصصان بیرونی را می‌توان در تجزیه و تحلیل مذکور به همکاری گرفت، لیکن آن‌گاه اینکه روند مذکور تحت اختیار و «مالکیت» شهرداری قرار گیرد و در نهایت هم بتوان یافته‌ها را درک کرد و به کار گرفت، بسیار مهم و حیاتی است.

توان و ظرفیت شهرداری در تبیین و تعریف اهداف شراکت، از اساس بستگی به تمایل سیاسی رهبران اصلی در اذعان به اینکه تنوع و تفاوت شهرهای‌شان و همچنین گستره ذی‌سهم‌های شهری موجب شکل‌گیری طیفی از اهداف خواهد شد که برخی از آنها با یکدیگر متعارض‌اند، خواهد داشت. زمانی که این تمایل سیاسی استقرار یابد، در نظر گرفتن مهارت‌های مورد نیاز به‌منظور هماهنگ‌سازی و سازمان‌دهی هدف‌ها در قالبی که بتواند برای مقاصد تصمیم‌گیری مورد استفاده قرار گیرد، ضروری است. کنشگران شهرداری (و وابسته به آن) می‌بایست دارای مهارت‌های مورد نیاز برای شناخت اینکه در کجا اهداف مذکور شکلی همگرا به خود می‌گیرند، ولو آنکه از چشم‌اندازهای متفاوتی ناشی شوند، باشند.

با این همه، فرایند ظرفیت‌سازی و تمرکز بر خدمات (که می‌تواند در نتیجه روند تکوین شراکت حاصل آید) می‌تواند با خود (چه مستقیم و چه غیرمستقیم) توانایی گسترده‌تری را برای تشخیص اینکه اهداف واقعی (و نه حس و درک شده) چیستند، به همراه آورد. آن‌گاه این خود منجر به هدف‌های بازبینی‌شده و نیاز به رویکردهای مذاکره‌ای و هماهنگ‌کننده‌ای که پاسخگوی این نیازهای بازتیین‌شده باشد، خواهد شد.

□ شناخت و درک و همچنین توانایی برنامه‌ریزی به شکلی راهبردی

به‌منظور ایجاد شراکت‌هایی به نفع اقشار فقیر که شکلی منسجم و یکپارچه با دیگر واکنش‌ها در برابر فقر و محرومیت به خود گیرد، و به‌منظور ایجاد رویکردهای راهبردی جدید برای تکوین شراکت‌ها در چارچوب مدیریت شهری، حیاتی است که رهبران شهری وابسته به شهرداری، اهمیت برنامه‌ریزی به شکلی راهبردی را دریابند. در عین حال که توان و ظرفیت تنظیم واکنش راهبردی کارآمد بستگی به شناسایی تمام‌عیار مسائل و معضلات و تدوین اهداف دارد، بسته به میزانی از مهارت در درک و شناخت معضل در تمامیت کلی آن، پیامدهای گسترده‌گزینه‌ها و تشخیص این نکته خواهد بود که هر راهبرد دارای الزامات و نیازها و همچنین پیامدهای کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت است. در کانون و محور این موضوع نیز تعارض‌هایی نهفته است که می‌تواند میان زمان‌بندی تأمین خدمات مقرون به صرفه برای اقشار فقیر و ثبات مالی هر ترتیبات و آرایه‌بندی بروز کند. جنبه اصلی این کارایی همانا درک این نکته است که آیا ترتیبات شراکتی بهترین رویکرد است یا نیست، و اگر هست، چه نوع شراکتی مناسب است، کدام نقش‌ها باید پر شوند و چه هنگام چنین رویکردی به بهترین نحو به اجرا درخواهد آمد.

مذاکرات و تکوین شراکت هستند، ضروری است. برای هر گروه و دسته تصمیم‌گیرنده در شهرداری‌ها ضروری است که درک و پذیرشی از علت یا «چرایی» عملکرد بخش خصوصی، بدان شیوه‌ای که آن را به اجرا درمی‌آورد، در خود داشته باشند. آگاهی از میزان یا درصدهای بازگشت [هزینه‌ها و جز آن]، ثبات مالی (به‌ویژه آنچه که با تعرفه‌ها و یارانه‌ها مرتبط می‌شود)، خدمات‌رسانی مربوط به بدهی و همچنین شرایط و اوضاع مالی مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری، در شناخت و درک انگیزه‌های بنیادین اهمیت خواهد داشت، و شناخت و درک تلویحات و پیامدهای مالی، سیاسی، اجتماعی و زیست‌محیطی تعرفه‌ها برای دستیابی به اهداف مورد نظر، نقشی اساسی دارد. در عین حال که بسیاری از مهارت‌های مورد نیاز برای تجزیه و تحلیل اوضاع و شرایط را (به‌منظور آمایش شراکت عمومی-خصوصی) می‌توان از مشاوران متخصص و کارآزموده خریداری کرد، ضروری است که مشاوران مورد بحث تصویر کامل و تمام‌عیاری از زمینه و بافتار اجرایی داشته باشند، و بدین ترتیب در خود داشتن مهارت‌های کافی برای دادن اطلاعات لازم به مشاوران و درک توصیه یا مشاوره‌ای که داده می‌شود، امری بس اساسی به‌شمار می‌آید.

مجموعه موضوعاتی که در امور مالی می‌بایست به آنها پرداخته شود، شامل این موارد است^(۴):

- محک‌زنی و داشتن معیار و سنجۀ لازم (در زمینۀ دارایی‌ها، کارایی و لیاقت، و مقرون به صرفه بودن خدمات‌رسانی یا تأمین خدمات)؛
- تدارکات مالی پروژه (اصول ارزش خالص موجود^۱، و نرخ‌های بازگشت)؛
- بازارهای مالی محلی و بین‌المللی (چگونه بازارهای مالی محلی بر سرمایه‌گذاران بین‌المللی تأثیر می‌نهند و پیامدهای تدارکات مالی بین‌المللی در خدماتی که قرار است تأمین شوند)؛
- ضمانت‌ها و حق و حقوق وام‌دهندگان (ایمنی و جز آن)؛
- تبدیل و تبادل پول رایج در گردش و ریسک نرخ بهره (اینکه تلویحات و پیامدهای نرخ‌های بهره برای نرخ‌های بازگشت پول چیست)؛
- ارتقا و بهبودبخشی اعتبار (سرمایه‌گذاری افزوده به وسیله حکومت در صورت لزوم)؛
- مخاطره یا ریسک (چگونه مخاطره‌ها می‌توانند بر ثبات مالی تأثیر نهند و چگونه می‌توان آنها را در بازگشت هزینه به حساب آورد)؛
- طراحی یارانه‌دهی و ساختار بندی تعرفه (پیامدهای شان بر جریان‌ها و گردش عایدی، استطاعت‌پذیری، و مساوات و برابرنگری) و همچنین سازوکارهای تطبیق‌دهی تعرفه؛ و
- کنترل و مهار اعتبار یا موجودی (ریسک‌های بدهی نامناسب، دلگرمی و اطمینان از درآمد دولت، بیمه و ضمانت‌های لازم).

□ شناخت و درک راهبردی مدیریت ریسک

توان و ظرفیت عمده‌ای که می‌بایست در راهبران شهری وابسته به شهرداری شکل گیرد و به وجود آید، همانا شناخت و توانایی تخصیص کارآمد ریسک است. کنشگران شهری بی‌تجربه از تشخیص اینکه تمامی شراکت‌ها - و به ویژه شراکت‌های بلندمدت - به هر حال دربردارندۀ پاره‌ای ریسک و مخاطره‌اند، و اینکه چنانچه قرار باشد شراکت‌ها دوام یابند می‌بایست این مخاطره‌ها را به شکلی درست و مناسب جایابی کرد، درمی‌مانند. قاعده و قانون عمده‌ای که متخصصان همواره آن را بازگو می‌کنند، این است که مخاطره یا ریسک را می‌بایست تا جایی که ممکن است، به آن گروه و دسته‌ای سپرد که به بهترین نحو توان پرداختن و رسیدگی به آن را دارند.

1. net present value

توان و ظرفیت اجرای راهبرد^(۵)

□ توانایی تشریک مساعی

یکی از نادیده انگاشته‌شده‌ترین جنبه‌های شراکت، همانا توانایی همه شرکا در رفتار به مثابه شریک، و تقبل وظایف‌شان به شکل و حالتی مبتنی بر همکاری و تشریک مساعی است. در عین حال که وضوح عملکرد و همچنین خود قرارداد اهمیت دارد، روند شریک شدن (که در فصل ۶ توصیف گردید) در نهایت امری حیاتی‌تر و پراهمیت‌تر به‌شمار می‌آید. شهرداری‌ها اغلب فاقد مهارت‌های عمده‌ای چون گوش فرادادن و آموختن‌اند. معمول و مرسوم آن است که مدیران همواره پاسخ‌ها را می‌دانند، و سازمان‌ها یا تشکیلات آموزشی استبدادی و تحمیل‌کننده^۱ - و نه انعطاف‌پذیر - را به وجود آورده‌اند. به اجرا درآوردن راهبردی شراکتی که بتواند طیفی از کنشگران مختلف را متحد و یکدست کند، مستلزم آن است که شهرداری روحیه همکاری و تشریک مساعی را تسهیل کند. این خود والاترین و عمده‌ترین اهمیت را در پایداری و دوام‌پذیری شراکت، بدون توجه به آنکه خود قرارداد دربردارنده چیست، دارد.

□ توانایی اجرای مناقصه و روال‌های ارزیابی واضح

در گذشته، بیشتر تمرکز شراکت‌های عمومی- خصوصی بر تهیه و تدارک قرار داشته است و نه بر آماده‌سازی و برنامه‌ریزی راهبردی؛ و در روال‌های کاری و فرایندهای مناقصه، غنایی از منابع مکتوب به چشم می‌خورد^(۶). هنگامی که تصمیم‌های راهبردی گرفته شد، حیاتی است که شهرداری علم و آگاهی و توانایی لازم برای مناقصه‌بندی، ارزیابی و تدارک قرارداد را دارا باشد. کیفیت آماده‌سازی برای مناقصه‌بندی، عرصه را برای کیفیت مناقصه‌ها مهیا می‌کند. روند مناقصه‌بندی نه فقط رسماً اهداف و پارامترها و عرصه شراکت را تعیین و کران‌بندی می‌کند، بلکه در عین حال دستور جلسه یا برنامه کاری روند مذکور را نیز تنظیم می‌کند. روند مناقصه‌بندی نادرست یا غیرحرفه‌ای، چندان محتمل نیست که به شراکتی شفاف و در عین حال پاسخگو و توجیه‌پذیر منجر گردد.

مهارت‌های لازم برای مناقصه‌بندی، در شهرداری‌هایی که به برپایی زیرساخت‌های شهری بزرگ مقیاس خو گرفته‌اند، چیز تازه‌ای نیست. با این همه در بسیاری از موقعیت‌ها، تهیه و تدارک مقرون به صرفه همواره بر اثر فعالیت‌های غیررسمی درستی که عمیقاً در تعیین قیمت و برنده مناقصه مؤثرند، خنثی شده است. جایگزین کردن اقدامات نادرست با کارهای واضح و موثق، چالشی فوق‌العاده به‌شمار می‌آید. مدافعان تغییر و تحول غالباً به مقاومت در برابر رویکرد شراکتی می‌رسند، آن هم نه به خاطر حضور و مداخله بخش خصوصی بلکه بدین علت که این امر نظام‌ها یا سامانه‌های از پیش استقرار یافته پرداخت‌های غیررسمی را مورد تهدید قرار می‌دهد.

البته، در هر جا که شراکت‌های درازمدت تصویر شده باشد، بیشتر شهرداری‌ها این تشخیص را می‌دهند که مهارت‌های لازم را برای انجام و اجرای تمامی بخش‌های روند تهیه و تدارک در خود ندارند. لیکن ضروری است که کسی از درون، توانایی سرپرستی روند مناقصه‌بندی را داشته باشد (خواه سرمهندس فنی باشد و خواه دیگر مدیر اجرایی، کارمند شهری و یا معاون و نظایر آن). به عنوان مثال، در گوئته‌رو، شهرداری از پشتیبانی یکی از متخصصان شراکت‌های عمومی- خصوصی بهره‌مند بوده، که به آنها توصیه‌ها و مشاوره‌هایی در زمینه موضوعاتی چون وضوح و ارزیابی ارائه می‌کرده است (ن.ک. پیرابند ۳-۱۱). کلید و رمز جذب چنین متخصصان کاردانی در درک این نکته نهفته است که نوعی خلأ مهارتی در داخل شهرداری، و همچنین در تأمین مالی، انتخاب و دادن اطلاعات کارآمد به مشاور، وجود دارد.

مجموعه مهارت‌های پراهمیت مربوط به شناخت فرایند و وضوح و شفافیت در مستندات مناقصه، شامل توانایی در این مقوله‌هاست:

1. dictatorial

- شناسایی اینکه چه اطلاعاتی لازم‌اند، و برعهده گرفتن و انجام مطالعات امکان‌پذیری؛
- برطرف کردن یا شناسایی خلأهای مهارتی در شهرداری، در زمینه روال‌های کاری مناقصه‌بندی؛ و
- ایجاد اطمینان از اینکه برخی از هنجارهای سنتی تهیه و تدارک، در روند مناقصه‌بندی، ارزیابی و تهیه و تدارک رخنه نمی‌کنند.

□ درک جنبه‌های قانونی و قراردادی شراکت‌های عمومی - خصوصی

چارچوب قانونی برای ترتیبات شراکتی دربرگیرنده چارچوب قانونی پایه‌ای است که جزو الزامات شهرداری‌ها و تهیه و فراهم‌سازی خدمات شهری مربوط به شهرداری، و همچنین چارچوب ویژه‌ای است که جزو الزامات ترتیبات شراکت عمومی- خصوصی به‌شمار می‌آید. در عین حال که شهرداری‌ها نوعاً با چارچوب قانونی‌ای که تحت آن اختیار عملکردی را دارند آشنا هستند (همچون قوانین تمرکززدایی، یا حکومت محلی و جز آن)، لیکن با چارچوب قانونی شراکت عمومی- خصوصی چندان آشنایی ندارند، و درواقع همین چارچوب مشخص قانونی و خط‌مشی، یا تازه و فاقد وضوح و شفافیت لازم است (مثلاً به خاطر شماری از قوانین جداگانه‌ای که گاه با یکدیگر تعارض و تضاد دارند)، و یا دائماً در حال دگرگونی است.

تصمیم‌گیران شهری وابسته به شهرداری نیاز به این تضمین و اطمینان خواهند داشت که فرد یا گروه قانونی مسئول توصیه و مشاوره قانونی را حتماً شناسایی کرده باشند. این خود می‌تواند دپارتمان قانونی و / یا متخصصی باشد که برای چنین توصیه و مشاوره‌ای در نظر گرفته شده است. ضروری است که چنین مهارت‌هایی تا حدی که درکی بنیادین را از الزامات قانونی شکل دهند، در داخل موجود باشند.

□ توانایی هدایت مذاکرات قرارداد

چهبسا یکی از عمده‌ترین خلأهای مهارتی در شهرداری‌ها، و در واقع همانی که به مثابه علتی برای دغدغه‌های عمده شهرداری‌ها برشمرده شده است، عدم توانایی آنها در مذاکره برای قراردادهای حکم و اصلاحات قراردادی با شرکای‌شان باشد. در آن دسته از مواردی که شریک مذکور اپراتوری بین‌المللی و دارای مهارت در این روند است، شهرداری‌ها غالباً احساس می‌کنند بی‌پناه‌اند و در عرصه‌ای نامساعد گرفتار آمده‌اند. این ناتوانی به ویژه هنگامی درخور توجه است که با مذاکره‌کنندگان کارآزموده در بخش خصوصی پهلو زند.

به همین دلیل شهرداری‌ها می‌بایست توصیه‌های هواداران شراکت عمومی- خصوصی را، که عمیقاً و قویاً بر آن‌اند که گروه مذاکره‌ای وابسته به شهرداری می‌بایست دربرگیرنده کسانی ماهر در مذاکرات قراردادی باشد، به گوش جان بشنوند و به آن عمل کنند. شهرداری‌ها همراه با به‌کارگیری متخصصانی که پیش‌تر در موردشان بحث شد، نیاز به آگاهی از چگونگی تأمین بودجه، به‌کارگیری و مدیریت چنین مشاوران فنی متخصص، و نیز چگونگی تدوین و مدیریت گروهی از متخصصان به منظور اجرای روند مورد بحث را دارند. شهرداری‌ها در برداشتن این گام، می‌بایست مهیا و آماده گوش سپردن به توصیه‌های داده شده نیز باشند، و می‌بایست در موقعیتی قرار گیرند که بتوانند قضاوت کنند آیا پیشنهادهای ارائه شده، برآورد کننده اهداف خود آنها هستند یا نه. نمونه گوئرو (پیرابند ۳-۱۱) شرح و توصیفی از این روند را به دست می‌دهد.

توان و ظرفیت حفظ و نگهداری شراکت‌های کارآمد

□ درک حیطة فنی و توانایی تعامل با اپراتور خصوصی در زمینه مسائل و راه‌حل‌های فنی

بسیاری از شهرداری‌ها چنین می‌پندارند که با سپردن اجرا و مدیریت خدمات‌رسانی‌ها و واگذاری آنها، دیگر نیازی به تخصص و تبحر فنی لازم برای تأمین خدمات آب و فاضلاب و نظایر آن ندارند، لیکن تجربه حاکی از آن است که هر چقدر هماهنگ‌کنندگان شهرداری‌ها در

این زمینه متبحرتر باشند، شراکت‌های کارآمدتری را نیز موجب خواهند شد. درواقع درک و شناخت فنی هر چه بیشتر و بهتر مدیران یا هماهنگ‌کنندگان خدمات شهری وابسته به شهرداری، روابط شراکتی بهتری را به وجود می‌آورد، و مدیر مورد بحث نیز در بازگو کردن مسائل و موضوعات به شکلی کارآمد به تصمیم‌گیران شورا، توانمندتر خواهد بود. همچنین شواهد حاکی از آن‌اند که یکی از مهارت‌های عمده‌ای که کارکنان فنی بدان نیاز دارند، این است که بدانند چه هنگام کار را به حال خود وانهند - بدین منظور که از مدیریت خرد^۱ بپرهیزند، نقش هواخواه پروپاقرص^۲ طراحی مهندسی فنی‌شان را نادیده بگیرند، و بگذارند که اپراتور خصوصی به انجام کارش برسد.

□ مدیریت قرارداد و نظارت عالی بر آن

آن‌گاه که قرارداد استقرار یابد، برای راهبران شهری وابسته به شهرداری ضروری است که به مدیریت یا اداره کردن قرارداد بپردازند، و برای اجرای این نقش، هم به مهارت‌های راهبردی نیاز است و هم مهارت‌های عملی. ایجاد این تضمین و اطمینان که قرارداد استمرار لازم را برای برآورده ساختن نیازهای شهرداری دارد، و نیز به منظور تضمین مدیریت و نظارت عالی کارآمد بر موضوعات روزمره، امری است ضروری و اساسی. برای موفقیت در تصمیم‌گیری کارآمد، تعامل میان سطوح مذکور، بس حیاتی است.

- هر قدر حضور و مداخله اعضای شورا بیشتر باشد، و آگاهی‌شان از جزئیات قرارداد و مسائل و معضلات آن گسترده‌تر، آن‌گاه شهرداری در جایگاه شریک نیز کارآمدتر است.
- هر قدر شناخت و درک گزینه‌های قرارداد، گستره و همچنین توان بالقوه حضور و مداخله بخش خصوصی جامع‌تر و همه‌سونگرتر باشد، توانایی تصمیم‌گیری‌های راهبردی بیشتر است.

□ توان و ظرفیت ایجاد سازوکارهای نظارت، ارزیابی و بازخورد

بیشتر ترتیبات شراکتی فاقد نظارت و ارزیابی اثربخش‌اند. راهبران شهری وابسته به شهرداری لازم است اهمیت اجرای نظارت و بازبینی و پیامدهای آن بر پایه‌ای مستمر، نیاز به ارزیابی راهبردی، و حتی اهمیت فزون‌تر این نکته را که چگونه این نتایج در فرایند مذکور نمود می‌یابند و منجر به ترتیباتی بازبینی‌شده می‌گردند، دریابند و بشناسند. راهبری هم در این میان لازم است تعریف و تبیین کند که چگونه می‌توان به چنین چیزی دست یافت، و آن هم به دست چه کسی، و با چه فواصل زمانی. این خود ممکن است باطناً و از درون به سمت NGOها، که به عنوان مثال، تمرکزشان بر برابرنگری می‌تواند اطلاعات پراهمیتی را در زمینه هدف‌گیری ارزانی دارد، رانده و با آنها قرارداد بسته شود. اراده سیاسی از پارامترها یا شاخص^۳های مهمی است که پشتیبان نظارت و ارزیابی کارآمد به شمار می‌آید.

□ مذاکرات دوباره

قراردادهای میان‌مدت تا بلندمدت بی‌چون و چرا دربردارنده اوضاع و شرایط انتخاباتی متعددی است که اعضای تازه‌کار و اغلب بی‌تجربه شورا ممکن است آنها را مسئول قراردادی ببینند که برآورده‌کننده خط‌مشی شورای تازه انتخاب‌شده نیست. اعضای شورا و مقامات رسمی بی‌تجربه اداری، توان و ظرفیت آغاز مذاکرات دوباره قرارداد را ندارند. همین هم اغلب با اطلاعات ناکافی درباره هزینه - منفعت، و افرادی سنتی که ترجیح‌شان حفظ وضع موجود^۴ است و هیچ آگاهی و دانشی هم از گزینه‌های‌شان ندارند، تشدید می‌شود. مورد یا نمونه

1. micro-management
 2. old-guard
 3. parameter
 4. status quo

استاترهايم (پیرابند ۱-۱۱) نوعی عدم فعالیت یا ناکنشوری^۱ را پیش رو می‌نهد که می‌تواند آن‌گاه که رهبران حس می‌کنند توان هدایت مذاکرات دوباره را ندارند، حاصل آید. چنین نمونه و موردی، نامعمول نیست.

گروه‌های شهری وابسته به شهرداری، می‌بایست برای ورود به مذاکرات مجدد، هم از آن دست که برای مذاکرات آغازین، اینها را در خود داشته باشند:

- اعتماد لازم برای برگزاری جلسه با اپراتورهای خصوصی (چه‌بسا با پشتیبانی مشاوران متخصص)؛
- آگاهی از استانداردهای خدماتی، و کارایی و مقرون به صرفه بودن خدمات (چه‌بسا با محک‌زنی و معیارهای مقایسه‌ای یا اطلاعات هزینه - منفعت)؛ و
- اطلاعات تطبیقی - قیاسی و دسترسی به مشاوره درباره گزینه‌ها.

□ برنامه‌ریزی و مدیریت مالی

چنانچه قرار باشد شهرداری‌ای به کار و تعامل با بخش خصوصی در شراکت‌ها بپردازد، اهمیت دارد که دست به ایجاد زیرساخت مالی درستی بزند، آن هم به‌ویژه چنانچه قرار باشد این‌گونه شراکت‌ها از طریق جریانی درآمدی از سوی شهرداری مورد بحث، در بازگشت برای خدمات مناقصه‌بندی شده، دوام و پایداری پذیرد. کارکنان هم در این میان می‌بایست دارای مهارت‌های لازم در بسیج کردن عواید، حسابداری و امور اداری باشند (نیز ن.ک. فصل ۱۲).

عمده دریافت‌های مالیاتی در بیشتر شهرداری‌ها ناشی از مالیات‌های مستغلات یا املاکی است که معمولاً هم بر پایه ارزش استیجاری سالیانه‌اند، لیکن بسیاری از املاک نیز ارزیابی نشده می‌مانند و بدین ترتیب بیرون از مبنای مالیاتی جای می‌گیرند. الزام و پیش‌نیاز ظرفیتی متمایزی برای شهرداری‌ها وجود دارد مبنی بر اینکه اطمینان یابند تمام املاک و مستغلات ارزیابی گشته‌اند و هرگونه استثنایی هم در بین آنها فهرست شده است. چه‌بسا موقتاً ضرورت یابد تعداد کارکنان مالیاتی افزایش پیدا کند تا بتوانند این وظیفه را نیز، ترجیحاً به صورت روال همیشگی یا دست‌کم به عنوان بخشی از انگیزه برای کسب درآمدی دوره‌ای، برعهده گیرند.

در حالتی مشابه، دیگر عواید می‌توانند در عرصه‌هایی چون پول آب، با ایجاد این تضمین و اطمینان که تمام انشعاب‌ها و اتصالات و منابع ذخیره‌سازی آب به‌درستی ثبت و ارزیابی شده‌اند، کاملاً بهبود یابند. نرخ‌ها و مبالغ آب را می‌بایست به میزانی تنظیم کرد و در نظر گرفت که بتواند هزینه‌های اجرایی و حفظ و نگهداری را پوشش دهد.

کارکنان حسابداری چه‌بسا نیازمند تقویت ظرفیت‌شان برای اجرای سامانه‌های حسابداری‌ای که مدیریت همه‌جانبه و کلی درآمد و مخارج را بهبود می‌بخشند، باشند. کارکنان حسابداری می‌بایست بتوانند کاستی‌ها را در حساب سرمایه، و مازاد عایدی که می‌تواند برای رویارویی با این کاستی مورد استفاده قرار گیرد، عنوان کنند و بر آنها تأکید ورزند؛ همچنین آنان می‌بایست بتوانند سامانه‌های حسابداری تعهدی (پایه تعهدی^۲) را که موجب سازمان‌دهی و حفظ حساب‌های‌شان به شکلی اثربخش و پربازده‌تر می‌شوند، به اجرا درآورند. با نبود چنین نظام‌ها یا سامانه‌هایی و بدون آموزش کافی، کارکنان حسابداری چه‌بسا توان فراهم‌سازی تصویری کافی از جریان نقدی یا نقدینگی^۳، یا تقبّل تطابق بانکی^۴ به صورت روالی همیشگی را نداشته باشند.

1. inaction

2. accrual basis

3. cash flow

4. bank reconciliation

توان تعامل با ذی‌سهم‌ها

□ توانایی برنامه‌ریزی و اجرای مشاوره کارآمد ذی‌سهم‌ها

نخستین شراکت‌های عمومی - خصوصی، در پشت درهای بسته شکل گرفت و تکوین گردید. در زمان متأخرتر، بخش عمومی در بسیاری از کشورها این تشخیص را داده است که کوشش‌های انجام شده به منظور ایجاد ترتیبات شراکتی پایدار و دوام‌پذیر، از بنیان بر پشتیبانی گسترده و همه‌جانبه متکی است. در شراکت‌های شهری وابسته به شهرداری، شواهد حاکی از آن‌اند که راهبران می‌بایست مهارت‌ها و توان و ظرفیت لازم برای برنامه‌ریزی و تسهیل روند مشاوره ذی‌سهم‌ها را که منجر به تصمیم‌گیری واضح و روشن و فراگیر شود، داشته باشند. مجموعه مهارت‌های متنوعی برای اجرای مشاوره‌های لازم با اجتماع‌های محلی، NGOها، اتحادیه‌های تجاری و اجتماع‌های کسب‌وکار محلی مورد نیاز است. شورای منسجم، که متعهد روند شراکت است، موجب تسهیل این کار خواهد شد، لیکن در آن دسته از مواردی که نوعی شکاف و دودستگی در شورا بین موافقت و مخالفت با رویکردهای شراکتی وجود داشته باشد، روند مشاوره گسترده‌تر دشوارتر خواهد بود. برای ایجاد اطمینان از کارآمد بودن مشاوره مورد بحث، ضروری است که روند یاد شده برنامه‌ریزی گردد و بر اجرای آن نیز نظارت و بازبینی شود.

□ درک و توان تعامل با اپراتور خصوصی

فارغ از کیفیت تدارکات لازم و ترتیبات قراردادی، نتیجه و برون‌داد نهایی شراکت، با تعامل میان کارفرما^۱ (شهرداری) و پیمانکار (اپراتور بخش خصوصی) تعیین می‌شود. با توجه به تغییر و تحول‌هایی که شهرداری‌ها می‌بایست به آنها بپردازند، جای شگفتی نخواهد بود که بسیاری‌شان تعاملات با بخش خصوصی را دشوار و پریشان‌کننده برشمارند. ناهمخوانی در توان و ظرفیت، تشکیک و بی‌اعتمادی متقابل و اقدامات کاری متفاوت مسلماً نقاط شروع مناسب و مطلوبی را رقم نمی‌زند، و درواقع اینها موانع بنیادین در ارتباطات کارآمد به‌شمار می‌آیند. کنشگران شهری وابسته به شهرداری و اپراتورهای بخش خصوصی می‌بایست برای تفاهم و سازگاری با یکدیگر، به ظرفیت‌سازی بپردازند.

شراکت‌هایی که با سال‌ها سوء ارتباطات مواجه بوده‌اند، بی‌چون‌وچرا به رو در رو شدن‌های دائمی و مستمر دامن زده‌اند. در عین حال که این معضل از هر دو طرف برمی‌خیزد، شواهد به دست آمده از موردپژوهی‌های انجام‌شده در افریقای جنوبی حاکی از آن‌اند که کنشگران شهرداری نیاز دارند بیاموزند که چگونه می‌توانند شریک یکدیگر باشند. چنانچه شراکت‌ها با پشتیبانی گسترده و همه‌جانبه صورت نپذیرفته باشد، و شناخت چندانی هم از مزایا و منافع مشارکت بخش خصوصی در کار نباشد، آن‌گاه مسلماً شالوده‌ای سست و ضعیف برای ارتباطات وجود خواهد داشت. چنانچه مدیران شهری، چیره‌دستی لازم را در جنبه‌های محوری و اصلی عملکردهای اجرایی بخش خصوصی در خود نداشته باشند، آن‌گاه فاقد درک لازم از انگیزه‌های شرکای‌شان خواهند بود، و نخواهند توانست دلایل آنان را برای برخی از اقدامات ارزیابی کنند. هر چه آگاهی از اهداف و مقاصد، اسلوب‌ها و مسائل و دغدغه‌های اپراتور بخش خصوصی بیشتر باشد، شهرداری نیز هماهنگ‌تر خواهد بود، و در تعامل‌های خود ماهرتر و کارآزموده‌تر خواهد شد.

البته در هر حال باید به یاد داشت که فصل مشترک^۲ میان بخش خصوصی و بخش عمومی غالباً بر مبنایی روزانه یا روز به روز بین مدیران پروژه و دپارتمان‌های مهندسی فنی یا دپارتمان‌های بهداشت همگانی رخ می‌نماید. مقامات ذی‌صلاح شهری در این فصل مشترک عموماً تعلیم دیده‌اند که وظایف و عملکردهای مخصوص به خودشان را به انجام رسانند، و نه مدیریت یا نظارت و سرپرستی بر

1. client

2. interface

دیگران. آنان نه فقط به طور مشخص خود را در نقشی می‌یابند که برای آن تعلیم و آموزش ندیده‌اند، بلکه بسیاری هم که مشاوره لازم با آنها انجام نشده است، با کل روند خصوصی‌سازی به مخالفت می‌پردازند. توان و ظرفیت شهرداری برای به کار بردن و تعامل کارآمد با شرکایی که از بخش خصوصی‌اند، درواقع بدین ترتیب با رفتار و برخوردهای مقامات رسمی در عرصه این فصل مشترک محدود می‌گردد، و می‌بایست توجهی محتاطانه به منظور ایجاد اطمینان از اینکه احساس کنند مورد پشتیبانی‌اند و توانایی اداره کردن نقش خود را دارند، صورت پذیرد.

□ درک و شناخت فراهم‌کنندگان مستقل خدمات و توانایی به کار بردن با آنان

در آن سوی طیف مورد بحث، تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پای خدمات^۱ (SSIPها)، مؤلفه زیان‌دیده بخش خصوصی به‌شمار می‌آیند. برای شهرداری‌ها، غالباً به‌خاطر غیررسمی بودن اینان، آسان است که آنها را در اصلاحات تأمین خدماتی، نادیده انگارند و در حاشیه قرار دهند. با این همه بسیاری از شهرداری‌ها درخواست یافت که پاره‌ای از پرسنل بخش گسترش‌شان، دارای درک و فهم و همچنین مهارت تعامل با دستفروشان وسایل اسقاطی، نوجوانان تهی‌دستی که با سطل و دلو آب می‌فروشند، یا فروشندگان دوره‌گرد با چرخ طوافی^۲ هستند، در حالی که برخی از پرسنل بخش مهندسی ممکن است توانایی و تمایل به کار بردن و تعامل با رانندگان تانکرهای آب یا رانندگان کامیون‌های مکشی (تخلیه چاه) را داشته باشند. خواه این مهارت‌ها موجود باشند و خواه نباشند، برای شهرداری‌ها ضروری است در نظر بگیرند که چگونه به کار با تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پای خدمات - چه تأمین‌کنندگان رسمی و چه آنهایی که غیررسمی‌اند- بپردازند. علم و آگاهی درباره فعالیت‌های غیررسمی می‌بایست مورد بازخورد تصمیم‌گیران قرار گیرد و جذب آنان شود.

تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پای خدمات، برخلاف اپراتورهای رسمی و بزرگ‌مقیاس بخش خصوصی، توان و ظرفیت کاملاً محدودی دارند و ممکن است نیاز به آموزش دیدن در ظرفیت‌سازی داشته باشند، پیش از آنکه توان مشارکت‌جویی معنادار در ترتیبات شراکتی را بیابند. شناخت و درک وابستگان شهرداری از این خلأ مهارتی، موجب توانایی تعامل کارآمدتر با بخش مورد نظر خواهد شد، و بدین ترتیب فرصت و موقعیتی را برای شکل‌گیری فعالیت‌ها و خدماتی که تأمین‌کنندگان مستقل خرده‌پا فراهم می‌سازند، به وجود می‌آورد.

□ درک و توانایی تعامل با NGOها به منظور تبلیغ حضورشان

در عین حال که برخی از شهرداری‌ها تجربه گسترده و مثبتی در کار با NGOها دارند، برخی دیگر چنین نیستند، و بخش‌های عمومی و خصوصی غالباً در ارائه ترتیبات و چیدمانی مبتنی بر همکاری و تشریک مساعی ناکام مانده‌اند. شهرهای احمدآباد^۳ و کلکته^۴ در هندوستان، مقایسه‌ای سودمند را در این زمینه به دست می‌دهند. در احمدآباد بخش NGO رسمی^۵‌ای وجود دارد که خود دارای توانایی و تمایل کار با «انجمن شهری احمدآباد»^۶ (AMC) هست - این انجمن با تشخیص اهمیت نقشی که NGOها در این شهر برعهده دارند، به ترویج و شناساندن این نقش می‌پردازد. در شهر کلکته، اندیشه اینکه تشریک مساعی‌های کاری را می‌توان بین NGOها و حکومت محلی شکل داد، بلندپروازانه می‌نماید: این دو مستقلاً عمل کرده‌اند و ده‌ها سال هم سوءظن و بی‌اعتمادی میان‌شان باقی مانده است. در

1. small-scale independent provider (SSIP)

2. handcart vendor

3. Ahmedabad

4. Kolkata (Calcutta)

5. established

6. Ahmedabad Municipal Corporation

عین حال که عوامل سیاسی بر این روابط سایه افکنده و آنها را متأثر ساخته است، فقدان مهارت‌های لازم همراه با توان و ظرفیت تشکیلاتی - سازمانی نیز خود منجر به انسداد^۱ها و موانعی بین حکومت محلی و NGOها شده است.

اقدامات شراکتی پیشگامانه و گسترده‌تر که دربرگیرنده بخش‌های مختلف جامعه شهروندی‌اند، مستلزم درک و شناختی عمیق و بنیادین از تمامی کنشگرانی است که تجسم و بازنمود علایق و منافع اجتماع محلی به‌شمار می‌آیند. حتی در صورتی که چنین درک و شناختی شکل گیرد، عوامل تشکیلاتی - سازمانی نیز روابط را تحت تأثیر قرار خواهند داد. ضروری و لازم است که با NGOها به مثابه شریکانی مساوی رفتار شود، و آنها می‌بایست همان دسترسی‌ای را که بخش خصوصی به مدیران شهری وابسته به شهرداری دارند، داشته باشند. این مدیران می‌بایست با فرصت‌ها و قیدوبندهای بخش NGO آشنا باشند، و باید بتوانند با آن به شکلی کارآمد ارتباط و تعامل برقرار کنند، و افزون بر آن، به شناسایی نقش‌های بالقوه برای آن در شراکت بپردازند.

□ درک و توانایی به کار پرداختن با مصرف‌کنندگان و به‌ویژه مصرف‌کنندگان تهی‌دست

از منظر تاریخی، یا در طول تاریخ، شهرداری‌ها نقش سنتی فراهم‌آورنده خدمات را داشته‌اند، و خدمات هم غالباً بدون مطالبه هزینه به ازای‌شان بوده‌اند، یا اینکه یارانه‌های سنگینی با خود به همراه داشته‌اند. در این صورت، درواقع زمان و نیروی چندانی صرف اندیشیدن به کاربر نهایی به مثابه مشتری، و اغلب هم مشتری پرداخت‌کننده هزینه، با نیازها و مطالبه‌های خدماتی و حقوق مشخص خود، نشده است. آموزش، زمان و همچنین چرخش و تغییر جهت بنیادین در رفتار، به کرات برای ارائه چنین پنداشت و مفهومی به مقامات ذی‌صلاح رسمی، مورد نیاز خواهد بود. اغلب برای صاحب‌منصبان رسمی وابسته به شهرداری، عملی کردن اینکه مصرف‌کنندگان تهی‌دست نیز در این میان حق و سهمی دارند، دشوار است. با مستثنا کردن برخی از طرح‌های پیشگامانه و مبتکرانه که در آنها اجتماع‌های محلی فقیر توانسته‌اند ارتباطات مستقیمی با حکومت‌های شهری وابسته به شهرداری برقرار کنند، برای شهرداری‌ها اهمیت دارد که در جست‌وجوی کمک و همکاری NGOها، به‌منظور یاری گرفتن از آنها در جهت درک و شناخت و همچنین به کار پرداختن با مصرف‌کنندگان تهی‌دست باشند.

□ درک و توانایی عهده‌دار شدن مشاوره با اتحادیه‌های تجاری

در بسیاری از کشورهای دارای اتحادیه‌های تجاری فعال، دغدغه اصلی شهرداری‌ای که به در نظر گرفتن اصلاحاتی می‌پردازد که موجب ترویج حضور و مداخله بخش خصوصی می‌شوند، درواقع مذاکرات و گفت‌وگوهای لازم با اتحادیه‌های تجاری خواهد بود. در عین حال که این خود در سطح خط‌مشی‌سازی ملی با انجمن‌های رده ملی (همچون SALGA در آفریقای جنوبی) برآورده شده است، روند تحول مستلزم مشاوره گسترده در سطح محلی است، و شهرداری‌ها نیازمند مهارت‌ها و ظرفیت سازمانی برای شنیدن و توجه، معرفی کردن و به مذاکره پرداختن با اتحادیه‌های تجاری در مورد روند معرفی و ارائه بخش خصوصی در عملکردها و وظایف بخش عمومی سنتی است.

اتحادیه‌های تجاری عموماً دل‌مشغولی‌هایی معتبر و موثق درباره امنیت شغلی و عنصر سود و منفعت عملکردهای بخش خصوصی است. برای شهرداری‌ها ضروری است توانایی‌هایی از این دست را در خود داشته باشند:

- به کار پرداختن با اتحادیه‌های تجاری در مورد موضوعات کاری عمده، برای درک دغدغه‌ها و دل‌مشغولی‌های آنها و ایجاد اطمینان از اینکه با ترتیبات شراکتی می‌توان آنها را برآورده ساخت؛
- معرفی مزایای مشارکت بخش خصوصی به جلسه‌های اتحادیه تجاری، به‌ویژه آنچه که با بخش‌های فقیر جامعه ارتباط می‌یابد؛

1. blockage

- آماده ساختن و کاربردپذیر کردن یا راه‌انداختن^۱ روندهای مشاوره‌ای پاینده و معنادار با اتحادیه‌ها؛
- ایجاد وفاق^۲ پیرامون پروژه؛ و
- مدیریت کردن تعارض منافی که ممکن است سر بر کند.

ظرفیت‌سازی

□ درک و توانایی ایجاد و اجرای راهبرد ظرفیت‌سازی

به‌منظور ظرفیت‌سازی، هر شهرداری نیازمند ایجاد و اجرای راهبرد کارآمدی برای این امر (ظرفیت‌سازی) است، و رمز این کار برای هر شهرداری، رسیدن به شناخت و درکی از شکاف‌های موجود در ظرفیت آنهاست. تشخیص خلأهای مهارتی، یا قادر بودن به انجام برآوردهایی که جزئیات ماهیت خلأهای مهارتی را به دست می‌دهند، به خودی خود مهارت‌های پراهمیتی به‌شمار می‌آیند. آن‌گاه که چنین چیزی در دست است (چه‌بسا از طریق بدنه منبع انسانی یا سرپرستان دپارتمان‌ها، یا از طریق برآوردی سازمان‌دهی و ساختاربندی شده)، راهبران شهرداری نیازمند تعیین راهبرد ظرفیت‌سازی در زمینه اهداف شهری‌اند. در این میان می‌بایست تمام کنشگران شهری و نقش‌های بالقوه‌شان، در چارچوبی که هم به کوتاه‌مدت می‌پردازد و هم به درازمدت - و همچنین ملزومات و نیازهای جاری ظرفیت‌سازی سرتاسر قرارداد- در نظر گرفته شوند.

از جنبه‌های محوری راهبرد ظرفیت‌سازی، فراهم کردن امور مربوط به آموزش مهارت‌هاست: چه کسی آموزش مذکور را فراهم می‌کند؟ چگونه می‌توان در دوره‌های کوتاه‌مدت یا بلندمدت، ملاقات‌های مطالعاتی، آموزش از طریق انجام برنامه‌های مبادلاتی و جز اینها، به ظرفیت‌سازی دست یافت؟

□ درک نقش‌های بالقوه متخصصان

شماری از موضوعات و مسائلی که پیش‌تر در موردشان توضیح داده شد، توجه را به نقش متخصصان ماهر و کارآزموده در ایجاد شراکت‌ها معطوف می‌دارد. از جمله جنبه‌های مشخصاً درخور توجه در روند تهیه و تدارک شراکت‌های عمومی - خصوصی، نیاز به وجود متخصصانی در زمینه‌های مختلف است. با توجه به ماهیت بلندمدت برخی از قالب‌های قرارداد، برای مقامات رسمی و ذی‌صلاح شهرداری همیشه هم کسب پاره‌ای از مهارت‌ها لزوماً ضرورت ندارد، چرا که ممکن است هیچ‌گاه در طی دوره ۳۰ ساله کاری‌شان، دوباره از آن استفاده‌ای نکنند. لیکن ضرورت اساسی دارد که راهبران شهری وابسته به شهرداری، شناخت و آگاهی و همچنین توان و ظرفیت دادن اطلاعات لازم به متخصصان، و مدیریت کردن و به حداکثر رساندن درون‌داده‌های‌شان را داشته باشند. در بسیاری از موارد، ضروری است اندیشه وارد شدن چنین خبرگی و مهارتی، پیش از آنکه مشاوران به کار گمارده شوند، به‌منظور اطمینان از اینکه تصمیم‌گیران اصلی تمایل توجه کردن و به کار پرداختن با غریبه‌ها یا بیرونی‌ها را دارند، تبلیغ و ترغیب گردد. دانستن این نکته هم که چگونه می‌توان به تأمین بودجه لازم برای این همکاری فنی دست یافت، جزو ضروریات است. تأمین بودجه در بیشتر موارد به‌وسیله اهداگران صورت می‌پذیرد، لیکن پایداری این سازوکار را می‌بایست با گسترش یافتن رویکرد شراکت، به پرسش کشید و مورد بررسی قرار داد.

1. operationalise
2. consensus

چگونه این منابع انسانی ایجاد می‌گردند و تداوم می‌پذیرند؟

ایجاد و تکوین راهبرد ظرفیت‌سازی

هر راهبرد ظرفیت‌سازی، اینها را توصیف خواهد کرد:

- چه توان و ظرفیتی (از طریق برآوردهای نیازهای آموزشی و شناسایی شکاف‌ها یا خلأهای مهارتی)؛
- توان و ظرفیت چه کسی (با تکیه بر داشته‌های مرتبط با راهبرد اجرایی)؛
- چگونه قرار است ظرفیت‌سازی صورت گیرد (چه روش‌هایی قرار است اتخاذ و اقتباس گردند)؛
- چه هنگام اقدامات پیشگامانه برعهده گرفته می‌شوند (برنامه مرتبط با روندهای شراکت)؛ و
- چه کسی عهده‌دار پرداخت است (خاستگاه تأمین بودجه برای این مقصد چیست).

بخش پیشین، چارچوبی را برقرار کرده است که انواع مجموعه مهارت‌های مورد نیاز برای برنامه‌ریزی، تکوین و اجرای شراکت‌ها را توصیف می‌کند. مدیران شهرداری می‌بایست آن‌گاه به شناسایی خلأهای مهارتی بپردازند، نیازهای آموزشی را تخمین بزنند، موافقت کنند که برای ایجاد و تکوین مهارت‌ها چه کسی را می‌بایست هدف گرفت، و نیز تصمیم بگیرند که چگونه و چه هنگام می‌بایست عهده‌دار ایجاد مهارت‌ها شد.

مطلوب آن است که ظرفیت شراکت عمومی - خصوصی در جای اصلی خود ایجاد و تکوین گردد. رویکرد مرسوم، از طریق تمرین‌های آموزشی و کتابچه‌های راهنما و نظایر آن خواهد بود. در هر حال، تجربه حاکی از آن است که آموزش رسمی فقط می‌تواند با توفیق ناچیز و محدودی همراه باشد. شواهد نشان می‌دهند که کارآمدترین شیوه برای ایجاد یا ساخت مهارت‌ها و تخصص لازم نمی‌تواند انتقال آگاهی باشد و بس (که خود در تأیید دوره‌های آموزشی و کتابچه راهنما و نظایر آن است) بلکه درواقع از طریق روند آموزش تجربی مشارکتی است. این روند می‌تواند ناشی از دانش و آگاهی موجود برای فراهم ساختن راه‌حلی باشد که مرتبط با خود فراگیران و «متعلق» به خود آنهاست. این روند مستلزم برنامه آموزشی در حین کار^۱ و دربرگیرنده آمیزه‌ای دقیق و هشیارانه از تعلیم و همکاری فنی است.

کارکنان اصلی مورد هدف برای ظرفیت‌سازی شراکت عمومی - خصوصی احتمالاً همان‌هایی هستند که در تصمیم‌گیری حضور و دخالت دارند، و آنهایی که در پهنه فصل مشترک یا مرزی شراکت کار می‌کنند (ن.ک. مبحث مربوط به کارگروه‌ها در فصل ۱۲):

- رهبری سیاسی؛
- کارمندان ارشد اجرایی؛
- سرپرستان رسته‌ای دپارتمان‌های خدماتی (همچون آب و فاضلاب)؛
- کارکنان ارشد دپارتمانی؛
- مدیران مالی ارشد؛ و
- کارکنان یا مأموران قانونی / اداری.

راهبرد ظرفیت‌سازی می‌بایست مقدم بر تاریخ‌های معین شده برای راه‌اندازی هرگونه اقدام پیشگامانه شراکت عمومی- خصوصی، طراحی شود و به اجرا درآید. زمان‌بندی بستگی به وجود و حصول‌پذیری و همچنین تاریخ‌های دوره‌های آموزشی و / یا سهولت‌های بیرونی

1. on-the-job

خواهد داشت. اقدامات ظرفیت‌سازی می‌بایست در برنامه کلی شراکت عمومی- خصوصی گنجانده یا برنامه‌بندی شود و به‌ویژه در مواردی که شهرداری پیشینه و تجربه چندانی - یا اصولاً هیچ تجربه و پیشینه‌ای- از شراکت عمومی- خصوصی ندارد، نمی‌بایست چنان راه‌علاجی جبرانی در لحظه‌های آخر و باشتاب انجام گیرد.

سرانجام اینکه، شهرداری‌ها می‌بایست دقیقاً بیندیشند که چگونه به تأمین مالی راهبرد ظرفیت‌سازی خواهند پرداخت. در این میان، تعدادی گزینه موجودند:

- کسب تأیید شورا به‌منظور تخصیص بودجه برای آموزش. برخی از شهرداری‌ها برای ایجاد این تضمین و اطمینان که تدارک بودجه‌بندی سالیانه‌ای برای آموزش وجود داشته باشد، این را اجباری کرده‌اند.
- کسب بودجه از رده بالاتر حکومت، همچون حکومت ایالتی و مانند آن، که می‌تواند عهده‌دار مسئولیت آموزش تمامی کارمندان دولتی عمومی باشد. در اینجا، شهرداری‌ها می‌بایست مهارت‌های برقراری تماس و ارتباط با دیگران یا شبکه‌سازی^۱شان را با مربیان یا آموزش‌یاران^۲ و همچنین مؤسسات آموزشی در سطحی منطقه‌ای بهبود و ارتقا بخشند.
- جست‌وجو و پی‌گیری پشتیبانی از سوی یکی از کارگزاری‌های اهداگر تأمین‌کننده بودجه همکاری فنی برای اقدامات پیشگامانه مشارکت بخش خصوصی و حکومت محلی، و تمرکززدایی. بسیاری از نهادها و کارگزاری‌ها، شامل بانک جهانی، ADB، EU، UNDP، DFID و USAID، اکنون فعالانه و به‌طور جدی از ظرفیت‌سازی در سطح و رده محلی حکومت، پشتیبانی می‌کنند.

پروراندن مهارت‌ها

تعدادی از رویکردها هستند که می‌توان آنها را برای پروراندن مهارت‌های امور شهری به کار گرفت.

■ آموزش

آموزش در زمره عملکردها و وظایف حمایتی برنامه کلی ظرفیت‌سازی قرار می‌گیرد، که زمینه و بستر آن فراگیری تجربی است. برنامه آموزشی می‌بایست به دست مربی متخصص / مشاور آموزشی، و بر پایه اعمال برآورد نیازهای آموزشی طراحی‌شده به‌منظور تأکید و برجسته ساختن خلأهای مهارتی عمده و کاستی‌هایی که پیش‌تر در موردشان بحث شد، مرتبط با اهداف آموزشی همراه با طراحی و مدیریت شراکت‌های عمومی- خصوصی مربوط و وابسته به شهرداری، تکوین و ایجاد شود. برنامه آموزشی در عین حال نیازمند برآورده ساختن الزامات دانش و آگاهی همراه با شراکت‌های عمومی- خصوصی و همچنین مهارت‌های مشخص مورد نیاز برای طراحی و اجرا، و انواع رفتارها و برخوردهایی است که به بهترین شکل چنین اقدامات پیشگامانه و نوآورانه‌ای را به بار می‌آورند. کاستی‌های دانش و آگاهی به بهترین نحو از طریق آموزش فنی مستقیم برآورده می‌شود، در حالی که کاستی‌های مهارتی و رفتاری چه‌بسا از طریق روش‌های آموزش تجربی همچون شبیه‌سازی، موردپژوهی، اجرای نقش‌ها، مشکل‌گشایی گروهی^۳ و نظایر اینها به بهترین نحو برآورده می‌گردند.

1. networking
2. trainer
3. brainstorming

پیرا بند ۲-۱۱ چارچوب مهارت‌ها

کارایی‌های مرتبط با فقر و محرومیت	کارایی محوری	
- توانایی درک بافتار فقر و محرومیت و استنباط‌هایی که از اقشار فقیر می‌شود. - توانایی درک شراکت‌های خدماتی، مرتبط با اوضاع زیستی - معیشتی اقشار فقیر - توانایی تفکیک قشر کم‌درآمد و شناسایی نیازهای درون‌جماعتی و درون‌خانوار این قشر	- توانایی درک زمینه و بافتار اجرایی موجود (اقتصاد کلان، سیاسی، خط‌مشی، اداری) - توانایی درک محدودیت‌ها و پیامدهای چارچوب نظارت و مقررات، و محدودیت‌های سازوکارهای موجود در تأمین خدمات	درک عملی و راهبردی مسئله و بافتار یا زمینه
توانایی مد نظر قرار دادن شراکت‌های عمومی- خصوصی در بستر راهبردهای کاهش فقر و محرومیت	- درک راهبردی موقعیت‌ها یا فرصت‌ها و نیز محدودیت‌های شراکت عمومی- خصوصی در حکمرانی شهری و مدیریت امور شهری وابسته به شهرداری - ظرفیت به کار بستن تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد شراکت‌های عمومی- خصوصی در خدمات‌رسانی، مرتبط با مقاصد و اهداف مدیریت شهری - ارزیابی گزینه‌های شراکت عمومی- خصوصی در برابر دیگر شکل‌های خدمات‌رسانی - ترویج شراکت‌های عمومی- خصوصی در عملکردها و وظایف مناسب مربوط به شهرداری - شناسایی اطلاعات نادرست و ایجاد درکی عینی از شراکت‌های عمومی- خصوصی	درک راهبردی راه‌حل‌ها
- توانایی درک پیامدهای مستقیم و غیرمستقیم شراکت‌های عمومی - خصوصی برای اقشار فقیر، از جمله جنبه‌های مالی، ترتیبات، فرایندها و کنشگران - توانایی تکوین و نهادی کردن و نقش اقشار فقیر در ترتیبات قراردادی از همان آغاز کار - توانایی واسطه شدن بین بخش خصوصی و اجتماع محلی، و تسهیل شراکت سه‌جانبه - توانایی تشخیص و به حداقل رساندن تأثیرات ثانویه بالقوه	- توانایی تبیین موقعیت و هدف‌ها به منظور به کار پرداختن با مفاهیم و برداشت‌های شراکت، به حالتی کارآمد و باکفایت - به منظور درک هدف‌های شهرداری و تعریف و یا تبیین الزامات ترتیبات شراکتی - درک گزینه‌ها و پیامدهای شراکت عمومی - خصوصی - بدعت نهادن و آمایش پروژه‌ها	
- توانایی ایجاد تعرفه‌ای با در نظرگیری استطاعت یا توان پرداخت و تمایل به پرداخت متعادل، در برابر بازیابی هزینه برای خدمات و گسترش خدمات - توانایی تبلیغ و ترغیب و برقراری انعطاف‌پذیری در ترتیبات پرداختی برای خانوارهای فقیر - توانایی ترغیب درک بهتر تعرفه‌ها با توجه به اوضاع معیشتی	- شناخت و آگاهی بنیادی ترتیبات مالی؛ - درک ساختارهای تعرفه‌بندی، پیامدها، هزینه‌های اتصال یا انشعاب‌ها یا رانده‌های - درک برنامه‌های سرمایه‌گذاری و پیامدهای آنها - توانایی متعادل کردن الزامات تعرفه، با دیگر الزامات سیاسی و اجتماعی - درک ساختارها / پیامدهای مبالغ [دریافتی]	
- درک خطرهای کیفیت و پوشش‌دهی بیش از حد، برای مناطق کم‌درآمد، و انگیزه‌هایی برای اقدامات اجرایی بخش خصوصی در مناطق کم‌درآمد - توانایی ایجاد و تکوین سازوکارهایی به منظور کاستن از خطرهای تشویق خدمات بهبودیافته، برای اقشار فقیر	- درک راهبردی ریسک‌های بالقوه‌ای که احتمالاً بر اجرای برنامه تحت قرارداد تأثیر می‌نهند - آگاهی و ادراک توزیع ریسک	
درک مشخص کنشگران محلی و بالقوه قادر به شریک شدن در خدمات‌رسانی به اقشار فقیر (NGOها، تأمین‌کنندگان مستقل کوچک‌مقیاس یا خرده‌پا، و CBOها)	درک ماهیت و توان بالقوه تمامی کنشگران	

کارایی‌های مرتبط با فقر و محرومیت	کارایی محوری	
توانایی متعادل کردن مدیریت شهری با هدف‌های کاهش فقر	- درک نیازها و الزامات اطلاعاتی، آگاهی از اطلاعات در دسترس - ایجاد اطمینان از طریق شناسایی مسائل، و - تقبل یا تسهیل مطالعه امکان‌پذیری - ظرفیت تدوین اهداف شهری با تمامی ذی‌سهم‌ها از طریق روندهای مشارکت‌جویانه	ظرفیت تجزیه و تحلیل نیازها و ایجاد واکنشی راهبردی
توانایی برنامه‌ریزی برای بهبودبخشی‌های غیردائمی به‌منظور تطابق با استطاعت‌پذیری، برنامه و بودجه‌بندی، و همچنین بهبودبخشی‌های بلندمدت	- توانایی برنامه‌ریزی راهبردی برای تحقق اهداف - تشخیص اینکه آیا شراکت‌ها در زمینه و بافتار محلی، دوام‌یافتنی هستند یا نیستند - آفریدن راهبرد شراکتی دارای کاربرد در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت	
	- توانایی به اجرا درآوردن روال‌های مناقصه‌بندی و ارزیابی واضح و شفاف - شناخت بنیادین از روند دعوت و مناقصه - توانایی تأکید واضح و روشن بر الزامات پروژه‌های بالقوه برای مناقصه‌گراها و بازعرضه‌کردن منافع و گرایش‌ها و اهداف دیپارتمانی - توانایی ایجاد معیارهای لازم برای انتخاب شریکان بخش خصوصی	ظرفیت به اجرا درآوردن راهبرد
توانایی ایجاد اطمینان از اینکه استانداردهای برنامه اجرایی (شامل اختیارات گسترش و گزینه‌های خدماتی) به نفع اقشار فقیر باشند و تأثیرات ناخواسته بر چارچوب‌های قانونی حاکم بر شراکت‌های عمومی - خصوصی نگذارند.	- درک جنبه‌های قانونی و قراردادی شراکت‌های عمومی - خصوصی - دانش تفصیلی فرصت‌ها و محدودیت‌ها - توانایی حفاظت از منافع دیپارتمان‌ها در سرپرستی اداری و مذاکرات قرارداد - توانایی درک الزامات برنامه اجرایی و پیامدها و تلویحات تعریف‌ها	
	- توانایی هدایت مذاکرات قرارداد - برای سرپرستی و نظارت روند تکوین قرارداد - به‌منظور تشخیص اینکه به چه کارهای تدارکاتی‌ای برای پیش بردن مناقصه و به حداقل رساندن تأخیرها در مذاکرات قرارداد در مورد تدارکات خاص نیاز است. - به‌منظور ادراک / دنبال کردن / دفاع از منافع و اهداف دیپارتمانی در مذاکرات قرارداد	
- توانایی ادراک یا بدعت نهادن و آغاز کردن طیفی از گزینه‌های فن‌شناختی (تکنولوژیکی) گوناگون - توانایی ادراک یا بدعت نهادن و آغاز کردن نقش خانوارهای فقیر در ساخت و ارتقای کارها (مثلاً گزینه‌های ساخت‌وساز بر مبنای نیروی کاری یا کارگری)	- ادراک گستره یا قلمرو فنی، و توانایی به کار پرداختن با اپراتور خصوصی در مورد مسائل و معضلات فنی و راه‌حل‌های‌شان - برای درک مسائل و معضلات، با روندها و سامانه‌های موجود - به‌منظور ادراک طرح‌های پیشنهادی فنی برای مذاکرات دوباره (مدیریت ضایعات جامد)، احیا و باززنده‌سازی، گسترش و ارتقا (تأمین آب شهری) - برای به کار پرداختن با اپراتور خصوصی در مدیریت قرارداد موردنظر	توان و ظرفیت حفظ شراکت‌های کارآمد

کارایی‌های مرتبط با فقر و محرومیت	کارایی محوری	
	• توانایی اجرای مدیریت قرارداد و نقش نظارت عالی - برای ساختار بندی دپارتمان‌ها به منظور بهینه‌سازی استفاده و سرپرستی شراکت‌های عمومی - خصوصی - برای فراهم‌سازی نظارت و سرپرستی کارآمد (پرهیز از مدیریت خرد) - برای ارزیابی اینکه آیا خدمات، به کفایت و با کارآمدی تأمین می‌شوند یا خیر - برای مدیریت مسائل و معضلات قرارداد، همچون عدم پیروی از مفاد قرارداد و جز آن	
• توانایی برقراری مطالعات مبنایی کارآمد و برآوردهای تأثیر خدمات‌رسانی بر اقشار فقیر • توانایی برقراری روندهای نظارت مشارکت‌جویانه	• ظرفیت تکوین سازوکارهای نظارتی، ارزیابی و بازخوردی - برای برقراری روال‌های نظارتی کارآمد - برای اجرای نظارت و ارزیابی، و اطمینان از دستیابی به بازخورد معنادار و ایجاد تغییر و تحول	
	• مدیریت راهبردی قرارداد - توانایی و اعتماد به پاسخ و واکنش به منظور تأثیرگذاری بر ترتیبات برآورد و اصلاح، در مرحله تکمیل دوره قرارداد یا طی آن	
• توانایی اندیشیدن و به اجرا درآوردن فرایندهای مشارکت‌جویانه معنادار با اقشار فقیر • توانایی ایجاد اطمینان از مشارکت زنان و دیگر اقشار آسیب‌پذیر • توانایی پی بردن به طیفی از کنش‌های گوناگون و حضور و دخالت اجتماع‌های محلی فقیر و NGOها در شراکت • توانایی پایه‌ریزی و آغاز تغییرات عملی و راهبردی در طرح‌های پیشنهادی قرارداد، به منظور به حداکثر رساندن منافع و مزایا برای اقشار فقیر	• ادراک و توانایی به کار پرداختن با جامعه شهری و - برای به کار پرداختن با اجتماع‌های محلی و نمایندگان آنها (NGOها) - برای آماده‌سازی و کاربرپذیر کردن تجزیه و تحلیل یک ذی‌سهم	توانایی به کار پرداختن با ذی‌سهم‌ها
	• ادراک و توانایی عهده‌دار شدن مشاوره با اتحادیه‌های تجاری - برای آماده‌سازی و کاربرپذیر کردن روندهای مشاوره مستمر و معنادار با اتحادیه‌های کارگری - ساخت و ایجاد وفاق یا اجماع پیرامون پروژه - مدیریت تضاد یا تعارض منافی که ممکن است سر برکنند	
• توانایی کار با اجتماع محلی و ایجاد ظرفیت در آن برای اجرای نقش توافق‌شده، و از جمله نقش زنان و دیگر گروه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر	• توانایی تقبل برآوردهای مربوط به نیازهای آموزشی، تشخیص مهارت‌های لازم و خلأهای موجود در مهارت‌های امور شهری - برای آغاز کردن و تسهیل ظرفیت‌سازی پایدار و مستمر به منظور پشتیبانی از اقدامات پیشگامانه شراکت‌های عمومی - خصوصی - برای اطمینان از انتقال مهارت‌ها در سرتاسر شراکت عمومی - خصوصی - تشخیص نیاز به مشاوران متخصص و دادن اطلاعات درست و کافی به آنان - شناسایی منابع تأمین مالی برای متخصصان	درک نیازهای ظرفیت‌سازی و توانایی بهبود بخشی و ارتقای ظرفیت

■ کمک فنی

تسهیلات بیرونی می‌توانند همچون شتاب‌دهنده^۱ ای برای بیشینه‌سازی^۲ فرصت‌های فراگیری همراه با طرح و اجرای شراکت عمومی - خصوصی عمل کنند. تسهیل‌گرهای خارجی ماهر در اجرای شراکت عمومی- خصوصی می‌توانند تأثیری سودمند در کار با شهرداری، به‌منظور کمک در تشخیص مسائل، کاستی‌ها و خلأهای مهارتی مرتبط با شراکت‌ها داشته باشند، و فرصت‌هایی برای یادگیری بیافرینند، تا اینها را بتوان در فضای کاری از طریق آموزش در جا در روال‌ها و نظام‌های شراکت عمومی - خصوصی برآورده ساخت.

■ ارتقای کیفی کارکنان از طریق به‌کارگماری^۳

بسیاری از شهرداری‌ها با محدودیت‌های ظرفیتی مواجه‌اند، و کارکنان اصلی‌شان فاقد توانایی اداره (مدیریت) کل روند شراکت از لحاظ برنامه‌ریزی تجاری، نظارت و پشتیبانی فنی‌اند. این‌گونه شهرداری‌ها ممکن است لازم بدانند ظرفیت برخی از کارکنان را افزایش دهند تا اطمینان و تضمین قابلیت کافی را برای سرپرستی شراکت به‌وجود آورند. در عین حال، یافتن سازوکارهایی برای پر کردن تهی‌بودگی^۴ ها (خلأها) در محیط‌های اصلی‌ای که با تدوین، مذاکره، مدیریت و نظارت شراکت‌ها سروکار می‌یابند، می‌تواند مهم باشد. در حالی که این کار چه‌بسا در تمام شهرداری‌ها امکان‌پذیر نباشد، تشخیص اینکه ایجاد عرصه^۵ کاری میان شرکای بخش خصوصی و شهرداری ضروری است اهمیت دارد، و در نهایت خود می‌تواند به انتصاب‌های راهبردی تری منجر شود.

■ تکمیل کردن ظرفیت داخلی با متخصصان خارجی

از درون‌مایه‌ها و جستارهای تکرارشونده در سرتاسر کتاب حاضر همانا نیاز به تکمیل کارکنان داخلی با متخصصان بیرونی است. متخصصان حتماً باید توانایی کار کردن با پرسنل یا کارکنان اصلی در شهرداری را به‌منظور ابداع روال‌ها و نظام‌های مناسب برای طراحی و مدیریت شراکت‌ها با بخش خصوصی، داشته باشند. این خود می‌تواند مستلزم کمک به کارکنان برای تفسیر، درک و / یا جرح و تعدیل کتاب‌های راهنمای فنی، و ابداع آرایه‌ها^۶ (فرمت‌ها) و سامانه‌های تازه برای کمک در ارائه و معرفی فرارونده‌های جدید باشد.

■ تکوین و پروراندن ظرفیت سیاسی

یکی دیگر از حیطه‌های ظرفیت‌سازی که متخصصان توسعه منابع انسانی^۸ (HRD) آن را نادیده می‌انگارند، ایجاد مهارت‌های تصمیم‌گیری در پیکره^۷ منتخب (برگزیده آرا) است. در اینجا، مثلاً ابداع شیوه‌ها و ابزارهایی که اعضای شورا را در بهبود و ارتقای مهارت‌های تصمیم‌گیری‌شان کمک کند، می‌تواند ضرورت یابد، و بدین ترتیب اینان در موقعیتی قرار خواهند گرفت تا مسئولیت بزرگ‌تری را برای آغاز کردن و سرپرستی ترتیبات تازه خدمات‌رسانی تقبل کنند.

1. catalyst
2. maximise
3. recruitment
4. vacancy
5. theme
6. format
7. procedure
8. Human Resource Development

پیرایند ۳-۱۱ تکمیل مهارت‌های امور شهری

گوته‌رو، زیمبابوه

پیوند با پیرایندهای ۵-۴، ۴-۹، ۴-۱۰، ۴-۱۱، ۷-۱۲

نمونه موردی گوته‌رو در عین حال تصویری از پشتیبانی فراهم آمده به وسیله یکی از مشاوران متخصص شراکت‌های عمومی - خصوصی را به دست می‌دهد. به دنبال عرضه‌ها و بازنمودهایی از سوی اپراتور خصوصی، گروه مدیریت شورای شهر گوته‌رو (GCC) به ارزیابی ویژگی‌ها و کیفیات پرداخت و گزارش ارزیابی‌ای را ارائه کرد که فهرستی موجز از سه شرکت‌کننده مناقصه در آن درج شده بود. در این نقطه، مسئله یا دغدغه‌ای در داخل گروه مدیریت شکل گرفت. در عین حال که گروه مذکور بدون پشتیبانی توانسته بود با موفقیت بدین نقطه برسد، دغدغه‌هایی درباره عدم تعادل و توازن در مهارت‌هایی که اکنون میان اپراتورهای بین‌المللی متخصص (آشنا با این روند) و گروه مدیریت که برای نخستین بار اقدام به این روند می‌کرد وجود داشت، سر برآورده بود. این دغدغه با چرخش فزاینده به سمت قراردادهای بلندمدت‌تر و پیوند خورده با سرمایه‌گذاری، تشدید نیز شده بود. از آنجا که مناقصه‌گرها هر یک ترتیبات و گزینه‌های متفاوتی پیشنهاد کرده بودند (شامل ترتیبات استیجاری، امتیاز بهره‌برداری، و همکاری مشترک)، شورای شهر گوته‌رو وظیفه‌اش تنها در ارزیابی طرح‌های پیشنهادی خلاصه نمی‌شد، بلکه قضاوت این را نیز که کدامیک مناسب‌ترین گزینه قرارداد بود، انجام می‌داد. بنابراین تصمیم به دنبال کردن توصیه متخصصان بین‌المللی در تکمیل مرحله ارزیابی گرفته شد، و در ژوئن ۱۹۹۸ شورای شهر گوته‌رو برای گرفتن کمک و همکاری فنی به USAID نزدیک شد.

برای حتمی کردن این خدمات مشاوره، گروه مدیریت توافق‌نامه‌ای را برای آنان تدوین کرد. اساساً شورای شهر گوته‌رو این پیشنهاد را مطرح ساخت که یک مشاور چندرشته‌ای بین‌المللی می‌بایست در ارزیابی، توصیه در مورد راه فراروی شورای شهر گوته‌رو و توصیه در مورد به کارگیری اپراتور خصوصی، همکاری کند. قرار شد که مشاور دارای طیفی از مهارت‌ها، از جمله تخصص مالی، مدیریتی، قانونی و فنی باشد. یک کارگروه داخلی نیز به منظور به کار بردن و همکاری با مشاور و آموختن از آن تشکیل شد.

در نخستین نمونه، مشاور پیشنهاد کرد که یک ضمیمه یا افزوده^۲ برای هر مناقصه‌گر انتشار یابد، که این خود به منظور روشن‌گری موقعیت شورای شهر گوته‌رو، برای به دست آوردن اطلاعات بیشتر در مورد ظرفیت بنگاه‌های خصوصی، و درک تفصیلی رویکرد پیشنهاد شده نیز بود. در این پیوست یا افزوده از هر ائتلاف درخواست می‌کرد که پاسخ‌هایی را برای موضوعات مربوط به دغدغه‌های در حال تحول شورا فراهم سازد. این به طور مشخص دربرگیرنده مواردی از این دست بود:

- *افزایش تعرفه‌ها:* پیشنهادی با طرحی پیشنهادی با توصیف اینکه پیشنهاد مذکور، در بستر فشارهای تورمی، چگونه برخوردی با مقوله تعرفه‌ها خواهد داشت؛
- *بهبودبخشی‌های سرمایه:* طرحی پیشنهادی با اشاره بر - یا حاکی از - تمایل و توانایی بهبودبخشی‌های سرمایه‌ای بودجه (جابه‌جایی‌ها، باززنده‌سازی عمده، شبکه و تجهیزات جدید)، دال بر چرخش جذبی در تفکر، از قرارداد مدیریتی به توافق امتیاز بهره‌برداری؛
- *دوره میان‌زمانی / جمع‌آوری داده‌ها / مذاکرات قرارداد:* طرحی پیشنهادی برای چگونگی به کار بردن اپراتور در دوره بین گزینش و امضای قرارداد (شامل کمک و همکاری مدیریتی در خلال جمع‌آوری داده‌ها / دوره مذاکرات)؛ و
- *شناسایی یگانه جناح مسئول:* نامیدن (نامزد کردن) جناح یا دسته مسئول تمامی جنبه‌های قرارداد مورد نظر، و افرادی که حکم کارکنان یا پرسنل پروژه را خواهند داشت.

این پیوست یا افزوده، شورا را قادر ساخت تا نیازها یا خواسته‌های خود را به روشنی تبیین کند و آنها را به مثابه شرایط یا اقدامات مشخص بیان دارد. این خود پوشش‌دهنده دغدغه‌های اصلی‌ای چون دوام‌پذیری یا ماندگاری شرکت، استخدام دوباره کارکنان شورا، و سرمایه‌گذاری پولی بود. بدین منظور که برنامه اجرایی^۳ بتواند هنگامی که پاسخ‌ها دریافت شدند با وضوح و روشنی تمام مقرر گردد، شورا جزء جزء مزایا و نقطه‌ضعف‌های گزینه‌هایی را که فراروی خود داشت، تشریح و بررسی کرد. اینها یکی از مواردی را که در پی می‌آید، دربرمی‌گرفت:

- دنبال کردن کار با امتیاز بهره‌برداری، با جمع‌آوری داده‌ها و خدمات مدیریتی، فراهم آمده در مبلغی واحد؛
- دنبال کردن کار با امتیاز بهره‌برداری، بدون جمع‌آوری داده‌ها و خدمات مدیریتی؛ و
- اجیر کردن یا به کار گماردن شرکت مرجع برای مدیریت خدمات آب و فاضلاب به مدت یک یا دو سال، و برای تولید پیشاپیش داده‌ها و برنامه.

افزون بر این وظایف، مشاور در عین حال حجم عمده‌ای از ظرفیت‌سازی راه، از طریق امتیاز بهره‌برداری رسمی (همچون کار با گروه مأمور یا کارگروه مدیریت رده میانی) و تسهیم و اشتراک غیررسمی اطلاعات با گروه مدیریت و شورا، به انجام رساند. مشاور همچنین عهده‌دار مسئولیت ایجاد روش‌شناسی^۴ برای انتخاب اپراتور بود. به همین ترتیب، سامانه‌ای شبکه‌ای یا ماتریسی^۵ برای ارزیابی طرح‌های پیشنهادی تعریف شد، که معیارهایی را که می‌بایست در نظر گرفته می‌شدند، به همراه اهمیت نسبی‌شان، مشخص می‌ساخت. این روش ارزیابی که هدف آن ترغیب و نیز ایجاد اطمینان از وضوح و روشنی در روند تصمیم‌گیری بود، این هشت معیار را دربرمی‌گرفت: تجربه کاری، توان و ظرفیت مالی، مهارت‌های مدیریتی، انتقال فناوری، پرسنل مخصوص پروژه، استخدام دوباره کارکنان شورای شهر گوته‌رو (GCC)، و سطوح تعرفه‌ها. مشاور ذی‌ربط و کارگروه داخلی، سه پاسخ را بررسی کردند و گزارشی را برای ملاحظه بایگان شهرداری^۶ آماده کردند. آن‌گاه مشاور یافته‌های خود را به کل شورا ارائه کرد، با توصیه به کار گماردن دارنده بالاترین امتیاز ارزیابی در مناقصه. حاصل این روند آن بود که در سپتامبر ۱۹۹۸، به «انجمن آمایش شهری و روستایی بریتانیا» (SAUR-UK) اطلاع داده شد که انتخاب شده است. در ماه بعد، شورا [ی شهر گوته‌رو] SAUR-UK مذاکرات‌شان را به منظور تعریف گام‌ها و مراحل، و توافق در مورد آنها برای اجرای کار، آغاز کردند (ن.ک. پیرایند ۴-۱۰).

منبع: پلامر و نیه‌ماچنا، ۲۰۰۱a

■ انتقال‌ها و پرداختن به کار دیگر با حفظ سِمَت

از جمله رویکردهای معمول برای ظرفیت‌سازی در حکومت محلی همانا انتقال یا پرداختن کارکنان ماهر «به کار دیگر، با حفظ سِمَت^۱» در رده محلی مورد نظر است. این رویکرد لزوماً شیوه مطلوب تقویت نهادهای دموکراتیک محلی نیست، زیرا آنها را تشویق می‌کند که به پرسنل دیگر بنگاه‌ها و کارگزاری‌ها وابسته شوند. البته در هر حال انتقال کارکنان یا پرداختن آنها به کار دیگر [یا در جای دیگر] با حفظ سِمَت در کوتاه‌مدت می‌تواند شیوه سودمندی برای دوره‌ای محدود به‌منظور کمک و همراهی در وظایف مشخص باشد. انتقال کارکنان شهرداری به دیگر تشکیلات یا سازمان‌های حاضر و دخیل در شراکت‌های عمومی – خصوصی، پرسنل را قادر به کسب (و با خود بازگرداندن) تخصص‌های دست اول می‌سازد.

■ نظارت بر – و بازخورد در – راهبرد ظرفیت‌سازی

راهبرد ظرفیت‌سازی برای شراکت عمومی – خصوصی دربرگیرنده نظارت سامانه‌ها، فراروندها و ترتیبات تازه مرتبط با برون‌داد^۲ها و برآمد^۳ها خواهد بود. این امر می‌بایست به مثابه یکی از ابزارهای یادگیری برای انطباق و جرح و تعدیل محتویات تکوین ظرفیت و همچنین روش‌شناسی‌های فراگیری ایجاد گردد. برنامه‌های آموزشی می‌بایست مورد نظارت قرار گیرد تا میزان کارآمدی انتقال اطلاعات را برآورد کند، حال آنکه پشتیبانی فنی و آموزش حین کار نیاز به اسلوب‌هایی خواهد داشت تا از لحاظ توفیق آن در واگو و فاش کردن مهارت‌ها و دانش مناسب شراکت عمومی – خصوصی مورد ارزیابی قرار گیرد. اسلوب‌های ظرفیت‌سازی حین کار مستلزم نظارت و بازخورد مستمرند تا این اطمینان به وجود آید که سامانه‌های ایجاد شده سازگاری لازم را با نتایج یا بازده‌های مورد پسند، در خود دارند.

■ حفظ مهارت‌ها از طریق خط‌مشی و عملکرد پرسنلی

بخش مهمی از راهبرد ظرفیت‌سازی شراکت عمومی – خصوصی همانا حفظ و نگهداری ظرفیت‌های تازه است، که برای به‌وجود آوردن همکاری بادوام برای تشکیلات یا سازمان شکل گرفته‌اند. برای شهرداری، اهمیت دارد که گزینه‌های مختلف را برای حفظ کارکنان ماهر و تعلیم‌دیده که توانایی اداره شراکت‌های عمومی – خصوصی را داشته باشند، در نظر بگیرد.

■ نظام‌های انگیزشی

دشوار بتوان یافت شهرداری‌هایی را که دارای نظام‌های انگیزشی برای پاداش‌دهی به عملکرد کارکنان باشند. در بیشتر سیستم‌های پرسنلی، مقیاس‌های پرداخت و دسته‌بندی‌های اجرت‌دهی به شکلی فاقد انعطاف تعریف شده‌اند، که غالباً نیز هم‌تراز با نظایرش برای دیگر خدمتگزاران همگانی است. البته به هر حال پرداخت را می‌توان با طیفی از مجوزهای مختلف، افزون بر آنهایی که چنان واکنشی در برابر تورم و نظایر آن‌اند، تقویت کرد. در برخی از نظام‌های حکومت محلی، این‌گونه مجوزها برای جبران پس‌رفت^۴ مقوله پرداخت مورد استفاده قرار گرفته‌اند. ممکن است برای برخی از شهرداری‌ها بسیار مطلوب باشد که کوشش‌های ظرفیت‌سازی‌شان را از طریق ارائه انگیزه‌هایی که به‌منظور پاداش دادن به مدیریت کارآمد ترتیبات موفقیت‌آمیز شراکت عمومی – خصوصی طراحی شده‌اند، دوام بخشند.

1. Secondment
 2. output
 3. outcome
 4. deterioration

پیرایند ۴-۱۱ پروارندن مهارت در شرکات‌های عمومی - خصوصی

گوئرو، زیمبابوه

پیوند با پیرایندهای ۴-۵، ۴-۹، ۵-۹، ۴-۱۰، ۳-۱۱، ۷-۱۲

آموزش	شرکت‌کنندگان	ترقی	تأثیر برای شورای شهر گوئرو
- خصوصی‌سازی و انتفاعی‌سازی خدمات عمومی (ZIPAM) (کالچ خدمات شهروندی بریتانیا) - انتفاعی‌سازی خدمات اداره مسئول محلی (پرایس واترهاوس) - مشارکت بخش خصوصی در خدمات آب و فاضلاب (کارگاه بانک جهانی)	- شهردار عامل (اجرایی) - بایگان شهرداری - خزانه‌دار شهر - شهردار عامل - بایگان شهرداری - خزانه‌دار شهر - مدیر خدمات مهندسی فنی	- ترقی و افزایش در گستره و ماهیت شرکات‌های عمومی - خصوصی - سوگیری به شرکات‌های عمومی - خصوصی بالقوه در بافتار اداره‌های مسئول محلی در زیمبابوه - سوگیری خاص بخش برای مهندسان فنی وابسته به شهرداری در شرکات‌های عمومی - خصوصی آب و فاضلاب	- پذیرش مفهوم شرکات عمومی - خصوصی - آگاهی از طیف گزینه‌ها (انتفاعی‌سازی، خصوصی‌سازی کامل، شرکات عمومی - خصوصی) - شناسایی خدماتی که قرار است انتفاعی‌سازی شوند - اعتماد برای پیشنهاد شرکات عمومی - خصوصی آب و فاضلاب - توانایی تدارک، کیفیت‌مقدماتی و ارزیابی برپاکندگان مناقصه
- بهترین عملکرد در اداره حکومت محلی (کنفرانس منطقه‌ای) - کارگاه در محل برای مدیریت ارشد	- بایگان شهرداری - خزانه‌دار شهر - بایگان شهرداری؛ خزانه‌دار شهر؛ - مدیر مسکن؛ - مدیر خدمات پزشکی؛ - دبیر مجلس؛ - مدیر خدمات مهندسی فنی؛ - کرسی‌های کمیته‌های معتبر - کارگروه درون‌دپارتمانی؛ - تمام دپارتمان‌های شورا؛ - نمایندگان اتحادیه، اعضای شورا	- پراکنش بهترین عملکرد، از جمله شرکات‌های عمومی - خصوصی - آشنایی با قرارداد امتیاز بهره‌برداری و روند مذاکرات - آشنایی با روند تکوین مشارکت بخش خصوصی برای خدمات آب و فاضلاب - درک طرح‌های پیشنهادی و پیشنهادهای اصلاحی، گزینه‌های شهر، الگوهای شرکات عمومی - خصوصی، روش‌شناسی برای ارزیابی، توافق امتیاز بهره‌برداری الگویی - ترویج تعاون و همکاری شهری و شرکات عمومی - خصوصی برای توسعه	- عزم و اراده برای تکوین و ایجاد رویکرد شرکات عمومی - خصوصی - بهبود ظرفیت برای اداره کردن روند شرکات عمومی - خصوصی - بهبود ظرفیت برای تمام فعالیت‌ها در دوره پیش از امتیاز بهره‌برداری، شامل «یادداشت تفاهم» - ظرفیت بهتر برای ارزیابی مناقصه‌گرها - ارتقای ترویج و انتشار هدف‌ها - مدافعان بیشتر مشارکت بخش خصوصی در شورای شهر گوئرو - ظرفیت‌سازی تکمیلی برای شرکات‌های عمومی - خصوصی
- سه کارگاه در محل برای مدیریت رده میانی، تهیه شده به وسیله USAID - تعاون و همکاری شهری (کنفرانس حکومت محلی SADC، ژوهانسبورگ)	بایگان شهرداری	- آشنایی با بخش خصوصی تأمین کننده مالی زیرساخت‌های شهری (نلس پرویت) - اهمیت حضور و مداخله تمامی ذی‌سهم‌ها و از جمله بخش خصوصی در مدیریت آب	- درک و شناخت بهتر ترتیبات تأمین مالی امتیاز بهره‌برداری پیشنهادی - ارتقا و بهبود تعهد به ذی‌سهم‌های حاضر و دخیل در مدیریت خدمات آب و فاضلاب
- تور مطالعاتی افریقای جنوبی که USAID عهده‌دار برپایی آن بود: - تأمین مالی و مدیریت شهری وابسته به شهرداری - مدیریت یکپارچه آب	- خزانه‌دار شهر - مدیر خدمات مهندسی فنی	- نقش سرمایه خصوصی در توسعه شهری - دسترسی به اقشار فقیر از طریق حضور و دخالت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها	- بهبود ظرفیت برای به‌کار برداختن با توافق امتیاز بهره‌برداری - تعهد به شرکات‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری - تعهد به اهداف همچون اهداف هواداری از اقشار فقیر در قرارداد امتیاز بهره‌برداری
- بازارهای سرمایه شهر (بانک جهانی، نیویورک) - زیرساخت برای توسعه: راه‌حل‌های خصوصی و اقشار فقیر (بانک جهانی، لندن)	- بایگان شهرداری - بایگان شهرداری		

منبع: پلامر و نیه‌ماچنا، ۲۰۰۱

■ مناسب بودن نقش‌ها و مسئولیت‌ها

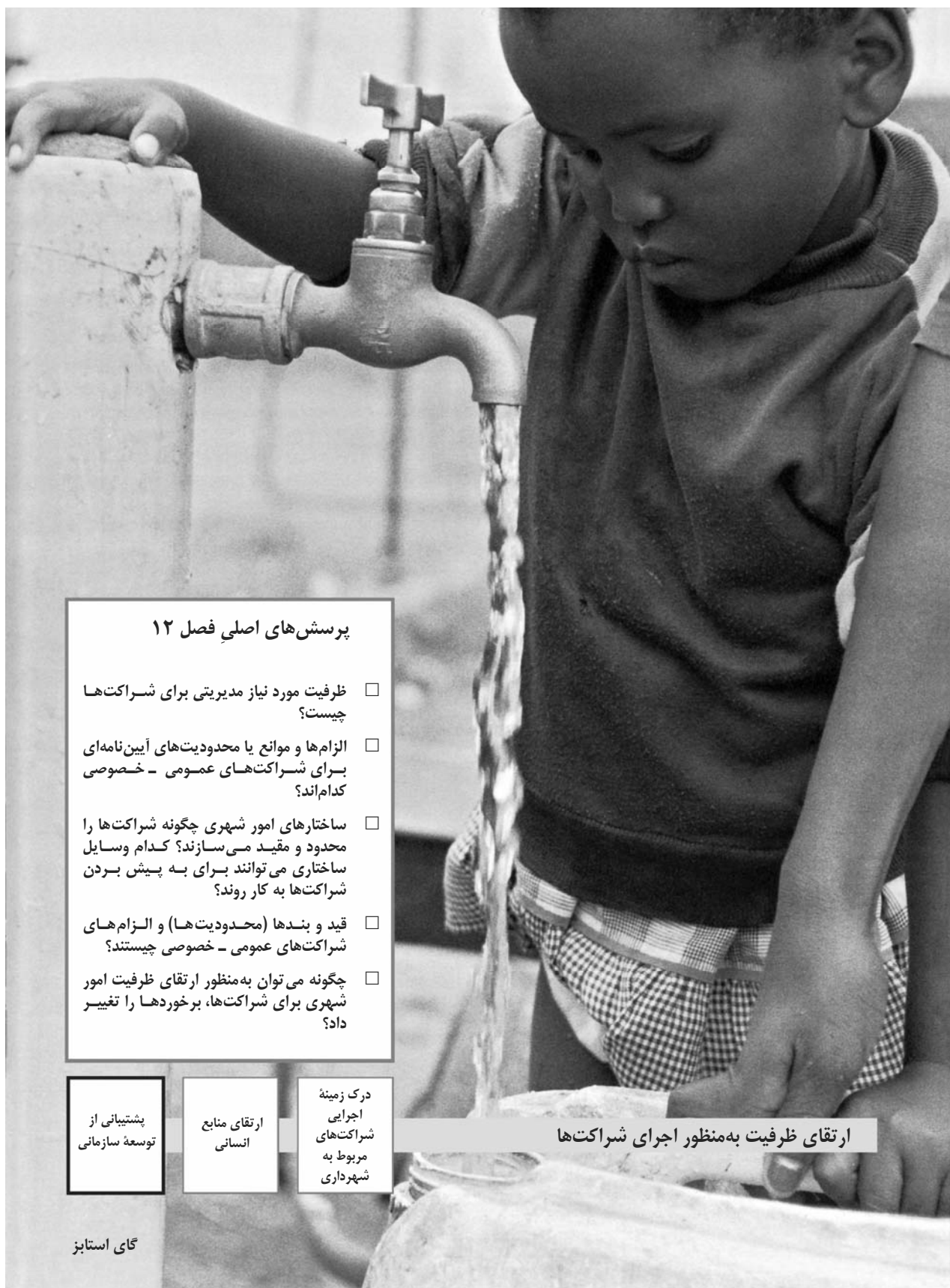
ارائه شراکت‌های عمومی- خصوصی در هر شهرداری، احتمالاً با چرخش و تغییر در تعادل کارکنان و نقش‌ها و مسئولیت‌های مربوط به آنان همراه خواهد بود. هنگامی که مدیران دپارتمانی (بخش‌های مختلف)، که پیش‌تر مسئولیت سرپرستی بر خدمات‌رسانی مستقیم را برعهده داشتند، مسئول نظارت، تنظیم و اداره کردن قراردادهای می‌شوند، ضروری است که نقش‌ها و مسئولیت‌ها انطباق لازم را با وظایف تخصیص داده شده داشته باشند. برای شهرداری‌ها می‌تواند سودمند باشد که متقبل بررسی دقیق مدیریت برای تمرکز بر موضوعات متعاقبی باشد، که تمام‌شان نیاز به بررسی و مرور با در نظرگیری شراکت‌های عمومی- خصوصی دارند: مناسب بودن سلسله گزارش‌دهی، تداخل مسئولیت‌ها، مدت‌زمان‌های کنترل، توصیف شغل جدید، برنامه‌های کاری، و مشخصات یا ویژگی‌های استانداردهای کاری.

■ ترغیب و ترویج خودمختاری بیشتر برای انطباق با تصمیم‌گیری نامتمرکز

به‌منظور بهبود و ارتقای ظرفیت شهری وابسته به شهرداری برای تقبل هر چه کارآمدتر شراکت‌های عمومی- خصوصی، برای مقامات بالاتر حکومتی، مفید است که از کنترل‌شان بر استخدام و به‌کارگیری کارکنان دست بکشند. این به‌ویژه در صورتی اهمیت خواهد داشت که به‌کارگیری کارکنان تازه، مستقیماً با اقدامات آغازگرانه شراکت عمومی- خصوصی، که برای کاستن از هزینه‌ها و / یا بهبودبخشی سطوح خدمات به شکلی ملموس طراحی شده‌اند، ارتباط داشته باشد.

■ روابط کارکنان

یکی از جنبه‌های مهم مدیریت پرسنل، به شیوه هدایت روابط بین مدیریت و کارکنان، و اینکه چگونه تغییر شرایط کاری یا استخدامی مورد مذاکره و توافق با کارکنان در تمامی سطوح قرار می‌گیرد، مربوط می‌شود. سطح «تشکل به صورت اتحادیه» در داخل شهرداری، موضوع عمده‌ای است که تعیین خواهد کرد گفتمان‌ها، چه در خلال شراکت‌های عمومی- خصوصی و چه پس از عرضه‌شان، چگونه هدایت شوند. از راهبردهای مهم در اینجا، حفظ کارکنان ماهر به‌منظور ایجاد اطمینان از این امر است که شهرداری نظام کارآمد روابط کارکنان را در خود دارد، هر چند که تمرکز بر چنین نظام و سامانه‌ای پس از ارائه شراکت عمومی- خصوصی می‌تواند عمده‌تاً بر کارکنان ارشد و حرفه‌ای باشد و نه بر کارگران و کارکنان دون‌پایه و رده پایین.



پرسش‌های اصلی فصل ۱۲

- ☐ ظرفیت مورد نیاز مدیریتی برای شراکت‌ها چیست؟
- ☐ الزام‌ها و موانع یا محدودیت‌های آیین‌نامه‌ای برای شراکت‌های عمومی - خصوصی کدام‌اند؟
- ☐ ساختارهای امور شهری چگونه شراکت‌ها را محدود و مقید می‌سازند؟ کدام وسایل ساختاری می‌توانند برای به پیش بردن شراکت‌ها به کار روند؟
- ☐ قید و بندها (محدودیت‌ها) و الزام‌های شراکت‌های عمومی - خصوصی چیستند؟
- ☐ چگونه می‌توان به منظور ارتقای ظرفیت امور شهری برای شراکت‌ها، برخوردها را تغییر داد؟

پشتیبانی از
توسعه سازمانی

ارتقای منابع
انسانی

درک زمینه
اجرایی
شراکت‌های
مربوط به
شهرداری

ارتقای ظرفیت به منظور اجرای شراکت‌ها

پشتیبانی از توسعه سازمانی

جانل پلامر، ریچارد اسلیتر و کریس هیمنز

هر شهرداری که به شراکت های عمومی- خصوصی مبادرت می ورزد، ناگزیر به تقبل شکل و قالبی از تغییر و تحول سازمانی است. این تغییر و تحول ها می تواند برای جذب بخش خصوصی بزرگ مقیاس - و جذب سرمایه گذاری آن- ضروری باشد، تا با نقش تغییر یافته شهرداری در فراهم آوردن خدمات وفق یابد، یا این تضمین و اطمینان را به وجود آورد که شراکت مورد نظر، هم متمرکز است و هم دوام یافتنی. ماهیت این تغییر و تحول ها بستگی به ویژگی ها یا مشخصات ظرفیت شهرداری در شروع کار و گستره اصلاحاتی که حکومت شهری (وابسته به شهرداری) بدان مبادرت ورزیده است خواهد داشت.

در فصل ۴ بر این قضیه پراهمیت تأکید شده است که شراکت عمومی - خصوصی، خود ممکن است بی درنگ به اصلاحات دامن زند یا با آن همراهی کند، لیکن حکمرانی درست و مثبت، طیفی از تغییر و تحول ها را موجب می شود، که یکی از آنها می تواند شراکت های عمومی - خصوصی باشد. بدین ترتیب می بایست این بحث و گفتمان - یعنی پشتیبانی از توسعه سازمانی برای شراکت های عمومی - خصوصی - را به مثابه بخشی از این فرایند گسترده تر برشمرد.

به منظور برقراری شراکت های عمومی- خصوصی، و به ویژه شراکت های متمرکز بر فایده رسانی به اقشار فقیر، برای شهرداری ها ضرورت دارد که به تکوین و اجرای راهبرد توسعه سازمانی بپردازند، آن هم نخست با شناسایی آن دسته از عوامل سازمانی که شراکت ها و مشارکت کارآمد را محدود و مقید می سازند، و سپس با شناسایی مناسب ترین سازوکارها برای به بار آوردن تغییر و تحول مورد نظر. بحثی که در ادامه می آید، بر جنبه های عمده ای که باید مد نظر قرار گیرند تأکید می کند. به علاوه، اهمیت مدافعان و هواداران این مقوله و ایجاد مدیریت کارآمد را نیز مورد تأکید قرار می دهد؛ و به همین ترتیب، اهمیت برقرار کردن فرایندها و فراروندهای هدفمند برای تسهیل شراکت های واضح و روشن، پرداختن و برآورده ساختن تغییر و تحول ساختاری عمده؛ برقراری شالوده مالی درست و مناسب؛ و بالاخره اصلاح و بهسازی نگرش ها یا ایستار های امور شهری. بنابراین، فصل پیش رو بدین شکل ساختار بندی شده است:

- راهبری و مدیریت امور شهری
- سامانه ها و فراروندهای امور شهری
- ساختارهای امور شهری
- تأمین مالی امور شهری
- نگرش ها یا ایستارهای امور شهری

راهبری و مدیریت امور شهری

چالش های فراوری راهبری و مدیریت

یکی از عمده ترین موضوعات و مسائل در تکوین ظرفیت برای شراکت ها، راهبری و مدیریت امور شهرداری است. در اینجا، شخصیت های محتمل اصلی عبارت اند از شهردار، رئیس یا سرپرست اجرایی* (بایگان شهرداری / رئیس یا صاحب منصب امور شهری، و جز اینها)، مهندس فنی ارشد، مهندس بهداشت عمومی، خزانهدار شهر (city/town)، یا چه بسا عضو ارشد شورا یا سرپرست دپارتمان در

1. attitude

* Chief executive در امریکا به رئیس جمهور یا رئیس قوه مجریه گفته می شود؛ ولی در اینجا منظور همان سرپرست اجرایی است. (م.)

پیرابند ۱-۱۲ محدودیت یا قیدوبندهای مدیریتی

استاترها، افریقای جنوبی

پیوند با پیرابندهای ۱-۱۱، ۶-۹، ۸-۶، ۱۷-۷، ۱-۶

چه‌بسا محدودیت یا قیدوبندهای عمده و اولیه برای تکوین هر شراکتی که به گونه‌ای مؤثر به نیازهای گروه‌ها و اقشار تهی‌دست‌تر در استاترها، می‌پردازد، عبارت باشند از پشتیبانی سیاسی صریح و عاری از هرگونه ابهام و نیز ظرفیت مدیریتی برای شراکت‌های هدفمند. پس از رأی‌گیری انتخاباتی دموکراتیک سال ۱۹۹۵، سیاستمداران در استاترها، به مکتبی تعلق داشتند که از لحاظ عقیدتی در جبهه مخالف مشارکت بخش خصوصی (PSP) در تأمین خدمات پایه قرار داشت. گوااینکه پس از آن، در زمان متأخرتر، شوراییان موضع را ملایمت بخشیده‌اند چرا که ادراک‌شان از حکمرانی و ارزیابی محدودیت‌ها به نوعی شکل گرفته است، و از آنجا که ساختارهای سیاسی رده‌ملى - و ایالتی - موجب شکل‌گیری توافقی‌هایی گشته‌اند، جناح سیاسی اهمیت پذیرش و راه دادن مهارت‌های مدیریتی و سرمایه‌گذاری بیرونی را تشخیص داده است. بدین ترتیب محتمل است که با توجه به چنین گزینشی و با مشاوره عمومی بیش از حد، آنان خود وارد شراکت با بخش خصوصی در آینده شوند. با این همه، آنان دست به عصا و شکاک‌اند و از ترتیبیاتی که به ارث برده‌اند نیز گله‌مند هستند. درک آنها و تصمیم‌گیری‌شان درباره موضوعات مرتبط با نقش بخش خصوصی، مبتنی بر پیغام‌هایی مبهم، وضعیت یا موقعیت ضعیف قراردادی، اطلاعات مالی ناروشن و همچنین عرصه کاری نابرابری است.

ویژگی منابع انسانی در استاترها، نیز به مانند بسیاری از شهرداری‌های افریقای جنوبی، تشکیلات اداری - اجرایی به سبک قدیم است، که با شوراییان تازه‌منتخب و عمدتاً هم از «مجلس ملی افریقا»، کار می‌کنند. به‌طور کلی رابطه بین دو جناح موجود در استاترها، رابطه‌ای است آرام و بی‌دردسر. شورای استاترها، برخلاف برخی از شهرهای هم‌جوار که کارکنان اداری‌شان را تعویض کردند، این را برگزید که مدیران و کارکنان ارشد را در همان مناصبی که پیش از انتخابات دموکراتیک سال ۱۹۹۵ داشتند، نگاه دارد. دیگر مناصب، همچون خزانه‌دار، از آن زمان تغییر کرده‌اند. درک این گونه انشعاب‌ها و درنظر داشتن پیامدهای‌شان در موضوع ظرفیت، همواره اهمیت دارد.

شوراییان از لحاظ سیاسی، تیزهوش و سریع‌الانتقال‌اند لیکن به دلایل تاریخی تاکنون نشده است که نمود جدی و عمده‌ای در فعالیت‌های مدیریتی و یا حکومت بیابند. اعضای شورا، از زمان انتخابات ۱۹۹۵ بدین‌سو، برای طیف گسترده‌ای از مهارت‌هایی که به آنها نیاز دارند تا رهبری‌شان را در نقش و قالب نماینده به اجرا درآورند، آموزش دیده‌اند و کارگاه‌هایی نیز بدین منظور برای‌شان برگزار شده است. فضای دگرگون‌شونده خطمشی، تکوین و شکل‌گیری مهارت‌ها، و شناخت و درک حکومت، دانش و آگاهی‌ای را موجب شده است مبنی بر اینکه برای برآورده ساختن هدف‌های بازسازی و توسعه، به منابع بخش خصوصی نیاز است.

البته به هر حال موضوع ظرفیت اداری - اجرایی به نوعی در استاترها، همواره مطرح است. کارکنان ارشد چنانچه مدیرانی توانمند هستند لیکن تردیدی هم وجود ندارد که آنان از آموزش خاص و مشخص شراکت‌های عمومی - خصوصی، سود خواهند برد. از هنگامی که این رویکرد بخش خصوصی به خدمات‌رسانی عرضه و معرفی شده است، هیچ یک از مقامات اداری هیچ آموزشی را متقبل نشده‌اند. عدم قرارگیری آنان در معرض گزینه‌های قرارداد محدود بوده است و مواضع تنها به شکلی مرتبط با یک قرارداد محدود که آنها خود در آن حضور و دخالت دارند، ایجاد شده‌اند. مدیران اداری - اجرایی در استاترها، در قیاس با دیگر شهرداری‌ها، فاقد مهارت تشخیص کارایی‌های مهارتی‌اند. حال از آنجا که اینان مشاوران اصلی شورا هستند، قدر مسلم چنین چیزی مسئله‌ساز است - و اثبات هم شده که این‌گونه است.

چه‌بسا عرصه‌های عمده‌ای که فقدان مهارت در آنها مهم و برجسته شده است، جنبه مالی تأمین خدمات آب و فاضلاب، و درک هزینه‌های شراکت باشد. شورا این اختیار را دارد که خدمات را با بالاترین کیفیت و کمترین هزینه فراهم سازد. در زمان حاضر در استاترها، چنین پنداشته می‌شود که شورا می‌تواند همان استاندارد خدماتی را به قیمتی پایین‌تر تأمین کند، و در نتیجه نظام دوگانه‌ای از تأمین بخش خصوصی و مربوط یا وابسته به شهرداری را دنبال کرده است. البته بی‌درنگ نمی‌توان معلوم کرد که در این فرض و پنداشت چه چیز نهفته است: هیچ گواه و شاهدهی موجود نیست تا ثابت کند موضوع همانی است که اشاره شد. عده‌ای از شوراییان این را مطرح می‌سازند که هرگونه حضور و دخالت بخش خصوصی تلویحاً عصری از «سود و منفعت» در خود دارد، و بدین ترتیب لزوماً هم گران‌تر از هزینه اجرایی بخش دولتی آب می‌خورد. متأسفانه در این استدلال، کارآمدی‌ها و صرفه‌جویی‌هایی که بخش خصوصی با خود به همراه می‌آورد، نادیده گرفته شده است. مقایسه‌های هزینه در منطقه مورد نظر و یا شواهد به دست آمده از دیگر بخش‌ها و نقاط جهان، چنین چیزی را تأیید و پشتیبانی نمی‌کنند.

در این نیز هیچ تردیدی وجود ندارد که مدیریت و راهبری در استاترها، با تحلیل هزینه - فایده^۲، که تمام هزینه‌ها و منافع را قلم به قلم ذکر می‌کند و امکان برآورد مقایسه‌ای دقیقی را از رویکردهای جایگزین برای تأمین خدمات فراهم می‌سازد، بتواند بهبود یابد. در بررسی و مطالعه‌ای از این دست برنامه اجرایی اپراتور با سنجه‌های^۳ بین‌المللی مقایسه می‌شود. اطلاعات دقیق در مورد هزینه، موجب تقویت موقعیت شهرداری می‌شود؛ یافته‌ها هر چه باشند، دیگر مهم نیست! چنانچه به واقع مشخص شود که هزینه‌های بخش خصوصی بالاست، شورا در موقعیتی قوی برای مذاکره قرار خواهد گرفت. چنانچه مشخص شود که پایین‌اند، همین آگاهی موجب شکل‌گیری فضا و محیط اجرایی پذیراتر و هدایت‌گرتتری می‌شود که در آن قراردادهای مناسب‌تری شکل می‌گیرد. در این مرحله، اکراه و روی‌گردانی مدیریت اجرایی - اداری از دنبال کردن چنین تجزیه و تحلیل جامع و فراگیری کنج‌کاوی را برمی‌انگیزد؛ و شوراییان نیز ظرفیت و یا زمان اولویت‌بندی آن را ندارند.

دومین فرض و پنداشت معمول در استاترها، این است که قرارداد آب و فاضلاب با WSSA از این رو نمی‌تواند تغییر کند که شورا استطاعت یا توان مالی آن را ندارد. این پنداشت خود مبتنی بر این درک و شناخت است که با حضور و مداخله اضافی بخش خصوصی هزینه‌ها بالاتر می‌رود، لیکن عایدی همان خواهد ماند. شورا به‌طور جدی فواید عایدی‌ای را که اپراتور خصوصی در صورت مورد مذاکره قرار گرفتن گسترش اثربخش قرارداد، مشتمل بر مدیریت مشتری و اعلان‌های اطلاع و آگاهی از پرداخت، با خود به همراه می‌آورد، نیازموده است. برعکس، اپراتور خصوصی هم مقوله‌تأمیل به پرداخت را دقیقاً بررسی نکرده است، و افزون بر آن، به تدوین و اعلام و انشای کارآمد فرصت برای مرتبط ساختن بازیابی افزوده هزینه، ظرفیت‌سازی و توسعه اجتماع محلی با سطوح بهبودیافته خدمات برای اجتماع‌های تهی‌دست‌تر محلی نپرداخته است.

منبع: پلامر، ۲۰۰۰

بخش‌های خاص، همچون آب و جز آن. چنانچه قرار است ترتیبات شراکتی به موفقیت بینجامد، این خود مستلزم مدیریت درست و مطلوب در شهرداری است (و همچنین اپراتور بخش خصوصی)؛ و بدین ترتیب ماهیت و ویژگی‌های مدیریت در داخل شهرداری، تأثیری جدی بر شکل‌گیری، اجرا و ماندگاری شراکت خواهد گذاشت. از جمله مؤلفه‌های اصلی شراکت‌های پایدار و ماندگار، راهبری سیاسی در ظرفیت، اختیارات، نگرش و همچنین تعهد و تقبل به تغییر و دگرگونی است. راهبری سیاسی نیازمند پشتیبانی راهبری کارآمد اداری - اجرایی است، که قدرت و مقام و مرتبه سرپرستی دیگر مدیریت‌های ارشد و به کار پرداختن بدون مداخله سیاسی را دارد.^(۱)

رهبری سیاسی

نقش رو به رشد نمایندگانی که با رأی‌گیری دموکراتیک انتخاب شده‌اند در امور اداری - اجرایی شهری تأثیر عمده‌ای بر ترکیب‌بندی شوراها و همچنین بر شیوه مدیریت کردن وظایف و عملکردهای شهری داشته است. چند دهه، شهرداری‌ها را خدمتگزاران مدنی‌ای به پیش راندند و هدایت کردند که تمایل‌شان حفظ وضعیت موجود بود، در عین حال که هنوز هم ماجرأ اغلب از این قرار است، نمایندگان منتخب با رأی‌گیری دموکراتیک شروع کرده‌اند به راهبری دگردیسی^۲ مدیریت امور شهری، و در این میان شناخت و تشخیص فزاینده‌ای هم از اهمیت تعلیم دادن اعضای شورا به‌منظور اجرای هر چه کارآمدتر نقش و وظایف‌شان به چشم می‌خورد. رهبری قدرتمند لزوماً هم تضمین‌کننده پیشرفت در جهت شراکت‌های عمومی - خصوصی نیست، لیکن دخالت سیاسی شهردار را در موضع مستحکم‌تری برای مذاکره در مورد خواسته‌های گوناگون و ارائه راه‌حل‌های منسجم قرار می‌دهد. چنین چیزی غالباً در مقوله‌ها و موضوعات مستمری همچون خدمات‌رسانی، برنامه‌ریزی، تنظیم تعرفه و مانند اینها مورد نیاز است. برای رهبران سیاسی چه‌بسا مناسب نباشد نقش‌های مدیریتی فعلی و موجود را برعهده بگیرند، لیکن آنان وظیفه سرپرستی - نظارتی پراهمیتی برای هم‌سو و متعادل ساختن مدیریت امور شهری با مداخله‌ها و اولویت‌های سیاسی شورا دارند.

در هر حال توان و ظرفیت اعضای شورا برای در پیش گرفتن رویکردهای تازه به خدمات‌رسانی یا بررسی و نظارت بر قراردادهای موجود، بسیار متفاوت و متنوع است. حتی در جایی که چارچوب خط‌مشی روشن و آشکاری وجود دارد، موفقیت خط‌مشی مربوط به خدمات پایه، به اجرای آن در سطح محلی متکی است، و این تا حد زیادی هم با ظرفیت نیروی انسانی تصمیم‌گیران امور شهری تعیین می‌شود. سوگیری یا تورش عقیدتی اعضای شورا، سطح سواد و پایه تحصیلی‌شان، توانایی آنان در پروراندن اندیشه تلاش مبتنی بر تشریک مساعی، و نیز درک آنها از نقش کلی‌شان به مثابه متولی و مسئول مالی امور شهری، همه و همه با توان و ظرفیت آنان برای پروراندن ترتیبات تازه، همراه است و موجب به وقوع پیوستن این برنامه‌ها می‌شود.^(۳)

بسیاری چیزها در این میان بستگی به برداشت‌های رهبران جدید از علائق و منافع رأی‌دهندگان و مردم دارد، و این برداشت‌ها به‌طور معمول به مثابه بخشی از چشم‌انداز کوتاه‌مدتی که چه‌بسا مزایای درازمدت منتج از شراکت‌ها را هم منعکس نکند، تدوین می‌گردند. برخی از اعضای شورا و دست‌اندرکاران آن، نقش شورا را در ترویج اصلاحات بخشی یا مقطعی، بازیابی هزینه و همچنین رویکردهای شراکتی، بس مهم برمی‌شمارند؛ و هم آنان ممکن است نقشی حیاتی و تعیین‌کننده در انتشار شناخت و ادراکی از قلمرو و ماهیت مشارکت بخش خصوصی (PSP) و رویکردهای شراکتی به موضوع خدمات‌رسانی، ایفا کنند. درواقع از آنجا که شوراییان خود غالباً با بخش خصوصی سروکار دارند، می‌توانند مدافعان عمده و پراهمیتی برای تبلیغ و رواج دادن شراکت باشند، و در عین حال می‌توانند در کار با ذی‌سهم‌ها بسیار مهارت یابند.

1. civil
2. transformation

پیرابند ۲-۱۲ مدافعان محلی، شراکت‌ها را به پیش می‌رانند

نلس پرویت، افریقای جنوبی

پیوند با پیرابندهای ۱۷-۶، ۱۸-۶

در عین حال که تمایل سیاسی ملی به‌منظور اجرای مشارکت بخش خصوصی به شکلی موفقیت‌آمیز در سطح شهرداری‌ها بسیار ضروری است، مدافعان محلی این امر نیز عزم و آهنگ افزوده فراوانی به مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات مربوط به شهرداری‌ها می‌بخشند. تجربه به دست آمده از نلس پرویت، مرکز ایالت مپومالانگا^۱ در افریقای جنوبی، نقش این قبیل مدافعان مشارکت بخش خصوصی را به خوبی نشان می‌دهد.

در سال ۱۹۹۴-۹۵، پس از دموکراتیک شدن حکومت در همه سطوح و رده‌ها در افریقای جنوبی، شهرداری تازه دموکرات شده نلس پرویت با ستیزها یا چالش‌های عمده‌ای در مقوله خدمات‌رسانی مواجه بود. توان و ظرفیت شهرداری، که پیش‌تر مشخصاً برای خدمت به جمعیت ۲۴ هزار نفری سفیدپوستان نسبتاً متمکن مورد استفاده قرار می‌گرفت، اکنون می‌بایست تأمین خدمات به کل ناحیه را که بیش از ۲۴۰ هزار نفر جمعیت ساکن داشت و بسیاری‌شان هم تهی‌دست بودند، پشتیبانی کند. در سال ۱۹۹۷، شورای شهر شروع به واکاوی و بررسی حضور و دخالت بخش خصوصی کرد. زمانی که گزینه شراکت عمومی - خصوصی انتخاب شد، تعهد مقامات و دست‌اندرکاران و همچنین شوراییان در نلس پرویت، به هدایت شراکت عمومی - خصوصی مذکور در مراحل جدی و خطرناک و متنوع کمک کرد. انگیزه و تعهد مستمر و پیوسته شهردار، نقش عمده‌ای در بسیج شوراییان، از جمله مدافعان و نیز اعضای کمیته اجرایی که در پشت شراکت مذکور ایستاده بود، داشت. همین نکته که یک نفر عضو شورا که مهندس بود و می‌توانست بر میزان درک فنی درباره خدمات آب و فاضلاب پروژه بیفزاید، موجب تقویت هسته یا کانون سیاسی پیش‌گفته گردید.

این تعهد در داخل رهبری سیاسی، با نقش فعال دست‌اندرکاران اصلی تحکیم بخشیده شد. به طور مشخص، مدیر یا اداره‌کننده شهر، به همراه مقامات و صاحب‌منصبان مهندسی و مالی رده بالا در یکی از مراحل آغازین دریافتند که شهرداری به خودی خود توان گسترش پوشش‌دهی و تأمین خدمات آب و فاضلاب را نخواهد داشت. عملکردهای آن نیز منطبق با نیازهای منطقه «سفیدنشین» سابق - با تعریف نژادپرستانه کلمه - در نلس پرویت بود، و نواحی کم‌درآمد به تازگی ادغام و واقع شده تحت قلمرو پوشش‌دهی شهرداری، فاقد تأسیسات زیربنایی کافی برای پشتیبانی از تأمین کارآمد خدمات بودند. آنها برای توصیه گرفتن، به «بانک توسعه افریقای جنوبی»^۲ (DBSA) روی آوردند، و گزینه‌ای که با آنان در میان نهاده شد همانا شراکت عمومی - خصوصی بود.

درون‌دادها یا ورودی‌های ارائه شده از سوی متخصصان در داخل افریقای جنوبی و همچنین خارج از این کشور، نقش تعیین‌کننده‌ای در بحث و گفت‌وگوهایایی که درباره پروژه در گرفت، و در تهیه و تدارکات برای اجرای آن داشت. همین موضوع شهرداری را قادر ساخت تا آموزه‌های فراگرفته از دیگر نقاط جهان را به کار بندد و این تضمین و اطمینان را به وجود آورد که گزینه شراکت عمومی - خصوصی از ابعاد فنی و مالی، معقول و معنادار است. این امر در عین حال موجب انطباق‌دهی توان آنها برای به کار بردن با ذی‌سهم‌ها و دادن این اطمینان شد که پروژه مورد بحث، به پذیرش سیاسی بالاتری دست یافته است.

تعهد آنها درواقع با تأسیسات زیربنایی بسیار مستمندانه، عقب‌افتادگی‌های فراوان خدماتی، و مقاومت سفت و سخت اتحادیه‌های تجاری، شدیداً مورد آزمایش قرار می‌گرفت و محک می‌خورد. در ابتدای امر، شاخه یا شعبه بومی اتحادیه تجاری کارگران شهرداری گزینه شراکت عمومی - خصوصی را پذیرفت، لیکن رهبری ملی با مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات محلی مخالف بود. مذاکرات کشاکش پیش می‌رفت و تعارض‌ها و تضادهای یکی‌یکی نمایان می‌شدند.

مقامات رده‌بالا به گزینه شراکت عمومی - خصوصی متعهد ماندند، چون متقاعد شده بودند که این می‌تواند تنها راه گسترش تأمین آب و پوشش دادن نواحی سابقاً بی‌بهره و محروم‌مانده باشد. مراقبت و احتیاط ویژه هم به عمل آمد تا تضمین گردد که قیمت‌های اعلام شده انعکاس‌دهنده اجازه و پذیرش سرمایه‌گذاری‌های پولی کلان بیش از ۳۰ ساله، هست. به‌طور کلی تعرفه‌ها پایین‌تر از آنی خواهد بود که اگر شهرداری خودش بهبودبخشی‌ها را برعهده می‌گرفت، می‌بود. آنها با بسیج کردن بهترین متخصصان فنی از داخل و خارج از افریقای جنوبی، این تضمین و اطمینان را هم به‌وجود آوردند که حکومت‌های ملی و ایالتی اطلاعات لازم را کماکان به خوبی خواهند داشت. درواقع آنها عملاً از این سطوح و رده‌ها، و به‌ویژه از سوی دپارتمان ملی مسئول حکومت محلی، مورد پشتیبانی جدی قرار گرفتند.

سرانجام، قرارداد امتیاز بهره‌برداری در سال ۲۰۰۰ به نتیجه رسید، و پروژه مذکور یکی از نخستین پروژه‌های کلان آب در شهرداری پس از دوران تبعیض‌نژادی (پساآپارتهاید) است که اپراتور بخش خصوصی در چنین مقیاس بزرگ و گسترده‌ای در آن حضور و دخالت دارد. لیکن در این پروژه نقش نظارت و سرپرستی عمده‌ای برای شهرداری باقی مانده و حفظ شده است. شورای شهر، تعرفه‌های وضع شده برای خدمات آب و فاضلاب را به تصویب خواهد رساند. آنها بر شیوه فراهم‌سازی این خدمات نیز نظارت خواهند کرد. چنانچه پیمانکار این خدمات‌رسانی‌ها را به هر یک از ساکنان متوقف کند، شهرداری حق رسیدگی و پژوهش در مورد موضوع و به تعامل پرداختن با تأمین‌کننده خدمات را، به‌منظور تسهیل در یافتن راه‌حل و برطرف کردن مسئله خواهد داشت. شورا هم بر تأثیرات زیست‌محیطی خدمات بر محیط، نظارت خواهد کرد. شورا، ایجاد و تکوین خط‌مشی در زمینه مشارکت بخش خصوصی در افریقای جنوبی را اعلام کرده است. مسائل و معضلات به نوعی هنوز در موضوعات مربوط به مقررات و نظارت به‌چشم می‌خورند و بدین ترتیب بر کارشناسان امور مالی در بخش خصوصی تأثیر فراوانی مبنی بر تأمین مالی نکردن پروژه می‌گذارند. لیکن «بانک توسعه افریقای جنوبی» (DBSA)، که تأمین مالی‌کننده عمومی وام و مستقل از حکومت است، باور و اعتقاد عمیقی به پروژه نشان داده و وام در اختیار آن گذاشته است. کوشش برای جذب سرمایه‌گذاران دیگر، به شیوه پرشور و پرحرارت رهبری سیاسی و اداری - اجرایی در شورا، ادامه دارد.

منابع: نوآوری ملی کسب‌وکار، ۲۰۰۰b؛ کوتزه، فرگوسن و لیلاند، ۱۹۹۹؛ نوآوری ملی کسب‌وکار و واحد سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهرداری، ۱۹۹۹

از آنجا که بیشتر شوراها دارای شکل و قالبی از نظام کمیته‌ای خواهند بود که خود موجب ارتقای حضور و دخالت شوراییان در مدیریت امور شهری خواهد شد، محتمل است که تعدادی از آنان و همچنین شهردار و قائم‌مقام شهردار^۱ مستقیماً در مدیریت راهبردی و عملی خدمات‌رسانی دخالت داشته باشند. ریاست جلسه^۲‌های کمیته مهندسی و بهداشت عمومی احتمالاً مدیریت پسماند و آب را به ترتیب عهده‌دار خواهند بود. در اینجا هم دیگر بار میزان تأثیری که آنها بر این کمیته‌ها می‌گذارند، بستگی به عوامل چندی خواهد داشت که منافع و گرایش، مهارت، و رسم و روال امور شهری از آن جمله‌اند. ممکن است بس دیده شود شراکت‌هایی که در شرف شکست و ناکامی نمایان می‌گردند، فاقد تماس مستقیم (یا شناخت و ادراک) هر عضو شورای آشنا با ماهیت، قلمرو و مسائل و مشکلات شراکت‌ها بوده باشند.

از آنجا که دست‌اندرکاران شورا معمولاً برای دوره‌ای نسبتاً کوتاه انتخاب می‌شوند (یعنی سه تا پنج سال)، از موضوعات اولیه و عمده برای ترتیبات شراکت درازمدت همانا ظرفیت و بازگشت پی‌درپی تصمیم‌گیران امور شهری است.^(۳) هنگامی که شوراهای تازه انتخاب‌شده وارد شراکت‌هایی برای تأمین خدمات پایه می‌شوند، می‌بایست منحنی آموزشی پرشویی را برای پرداختن به شراکت‌های عمومی - خصوصی بپیمایند. شواهد حاکی از آن‌اند که آموزش نهادی چندانی در این میان وجود ندارد، و از پس هر رأی‌گیری انتخاباتی منحنی آموزشی دوباره آغاز می‌شود. خود این نیز همه‌جا یکسان نخواهد بود، چرا که هر شورا تعادل یا توازن متفاوتی از لحاظ کسب‌وکار و همچنین گرایش‌ها و مهارت‌های اجتماعی و سیاسی خواهد داشت. به عنوان مثال، در افریقای جنوبی، نمایندگان تازه انتخاب‌شده، سال‌ها با مفهوم و استنباط موجود از مشارکت بخش خصوصی در استاترها^۴ کشمکش داشته‌اند. در عین حال که اینها از لحاظ عقیدتی در آغاز با شراکت مخالف بوده‌اند، همین که تجربه کار با مدیریت امور شهری افزایش یافت، اندک اندک فواید و مزایای شراکت را مشاهده کردند. با این همه، معضل و مسئله واقعی این است که شورای پیشین - که موجب استقرار شراکت گشت - به دست کاسبکاران اداره می‌شد، و شورای تازه انتخاب‌شده با رأی‌گیری دموکراتیک، سمت و سوی اجتماعی‌تر دارد. اینکه فقدان مهارت در مذاکره به نوعی به چشم شورا آمده، از اساس به ثمربخشی شراکت آسیب وارد ساخته است (ن.ک. پیراندهای ۱-۱۱ و ۱-۱۲).

□ راهبری اداری

در عین حال که نیروی پیش‌برنده ترتیبات شراکتی می‌تواند برعهده شهردار یا مأمور اجرایی ارشد^۳ (CEO) باشد، روند تحقق آن به‌طور معمول با راهبر اداری و مدیریت ارشد شهرداری خواهد بود. ظرفیت این مأمور اجرایی ارشد یا CEO (سرپرست یا دبیر اسناد شهرداری) برای به کار پرداختن به منظور برآورده ساختن اهداف تعریف‌شده شهرداری در امور شهری، و انگیزش و اداره برنامه‌ریزی راهبردی، مشاوره، صورت‌جلسه‌ها و فرایندهای نظارتی جاری، درواقع تعیین‌کننده پایداری یا دوام‌پذیری ترتیبات شراکت و فوایدی که برای اقشار تهی‌دست شهری به همراه می‌آورد خواهد بود.

شکل و قالب‌ها و سبک‌های مدیریت امور شهری در نقاط مختلف جهان، متنوع و متفاوت است. در یک سر این طیف مدیری نوآور، بسیار تحصیل‌کرده و انعطاف‌پذیر به چشم می‌خورد، با توانایی اداره گروه‌های همگن و منسجم، هماهنگ‌سازی کارآمد با اعضای انتخاب‌شده، و با این درک و برداشت از شهرداری که مجموعه‌ای است از عملکردها و وظایف درهم تنیده‌شده. اغلب اوقات روال‌های کاری یا فراروندهای خشک و انعطاف‌ناپذیر، وضعیت مالی محدود، شالوده مهارت‌های ضعیف شهرداری و پیامدهای بیرونی^۴ تأثیرگذار بر مدیریت کارآمد، از چنین حالتی ممانعت می‌کنند. در سر دیگر طیف یادشده، مدیر انعطاف‌ناپذیر مشاهده می‌شود، که توان اداره کردن پرسنل را به

1. deputy mayor
 2. chairperson
 3. chief executive officer (CEO)
 4. externality (ies)

طرزی کارآمد ندارد، اختیار و اقتدارش را از طریق تقسیم وظایف دپارتمانی سفت و سخت حفظ می کند، و کاملاً با عقیده سپردن اختیار به بخش خصوصی یا حضور یافتن و دخیل شدن اجتماعهای محلی به مثابه شرکت کنندگان فعال در امور شهری مخالف است. با این همه، در بسیاری از شهرداریها، چنین شخصی درواقع ابزار اصلی اجرا به شمار می آید و قویاً می تواند بر تلاشهای راهبران سیاسی نوآور و پیشگام تأثیر بگذارد.

در برخی از موارد، پروراندن مدیران ماهر و کارآزموده، از طریق روند حرفه‌ای‌سازی^۱ حکومت محلی صورت پذیرفته است. به عنوان نمونه، در فیلیپین در پی دوره‌ای که حکومت چونان منبعی انباشته از کارکنان محلی فاقد صلاحیت لازم بود، در «مجموعه قوانین یا نظام‌نامه حکومت محلی»^۲ الزامهای مشخص از لحاظ کیفی و تجربه برای طیفی از مناسب و موقعیتهای ارشد، به تفصیل بیان شده است. چنین می‌نماید که رویکرد مذکور، در به کارگیری افراد متبحر حرفه‌ای با موفقیت‌های چندی همراه بوده است، لیکن کارمندگیری حکومت محلی، با حقوق و دستمزدهای اندک کارکنان اداری و فنی عموماً با محدودیت مواجه بوده است، و این قبیل کارکنان ممکن است کماکان با موانع و قید و بندهای کاری که در روند تغییر و تحول نیز نهفته است، مواجه باشند.

ایجاد ظرفیت مدیریتی برای شراکتها

ظرفیت مدیریتی مورد نیاز برای انجام هدفهای شهرداری در امور شهری را می‌توان از طریق مراحل بنیادین راهبرد ظرفیت‌سازی که در این کتاب ارائه شده است، شناخت و درک کرد. مدیریت امور شهری می‌بایست، از طریق ظرفیت‌سازی تشکیلاتی—سازمانی و تکوین مهارت‌ها، توانایی کار کردن در مراحل برنامه‌ریزی راهبردی، تکوین و ایجاد شراکت و همچنین اجرای آن را داشته باشد. بیشتر مدیران به هر حال دارای نقاط قوت و ضعفی خواهند بود. کلید اطمینان و تضمین ظرفیت در شناسایی و ایجاد مهارت‌ها در جاهایی که ظرفیت موجود می‌بایست تکمیل شود، نهفته است.

□ نیروهای پیش‌برنده تغییر و تحول

با وجود اهمیت تعهد سیاسی در سطوح و رده‌های بالاتر حکومتی (که در فصل ۱۰ درباره‌شان شرح و توضیح داده شد)، تجربه حاکی از آن است که شراکت‌ها در صورتی شکوفا خواهند شد که تعهدی آشکار در داخل شهرداری و محیط محلی بلافصل آن وجود داشته باشد. راهبری قوی و متعهد، به حفظ تمرکز و برانگیختن و به پیش راندن آنانی که درگیر فائق آمدن بر مسائل و مشکلات و یافتن راه‌حل‌ها هستند، کمک می‌کند. چنانچه قرار به شناخت و درک فرصت‌های رویکردهای شراکت به تأمین خدمات باشد، سطحی کلی از رقابت و نگرش در بخش مربوط به مدیران و رهبران، ضرورت اساسی خواهد داشت. با این همه، ماهیت این روند قهرمان‌سازی یا مبارزپروری^۳، این معنا و مفهوم را در خود دارد که شراکت‌ها می‌توانند با افراد پیوند بخورند، و یا اینکه با جابه‌جایی افراد مذکور ممکن است مسائل و مشکلاتی به وجود آیند.

• **قهرمانان یا مبارزان پیشگام و راهبر:** تعهد مقامات یا رهبران سیاسی رده‌بالا به‌طور مشخص برای شکل‌گیری قالب‌ها و اشکال گوناگون خدمات‌رسانی شهری وابسته به شهرداری، نقشی حیاتی دارد. این‌گونه قهرمانان یا مبارزان محلی به ارتقای آگاهی درباره مشارکت بخش خصوصی به مثابه یکی از گزینه‌ها کمک می‌کنند، به اداره کردن اعضای شورا یا مقامات مسئول‌شان در مواقع دشوار، وقوع پیچیدگی‌های فنی یا بروز مقاومت سیاسی می‌پردازند، اجتماع‌های محلی را بسیج می‌کنند و به

1. professionalisation
2. Local Government Code
3. championing

پیش می‌رانند، و به طور کلی این اطمینان و تضمین را به وجود می‌آورند که نگرش یا دیدگاه مشارکت بخش خصوصی، امری سالم و درست است. آنان نقش قهرمان و مبارز را در تلاش برای بهبود و ارتقای تشکیلاتی-سازمانی، که به طور معمول پشتیبانی چندانی را به همراه ندارد، بر عهده می‌گیرند. هم آنان‌اند که این تضمین و اطمینان را به وجود می‌آورند که شوراییان و مقام‌های مسئول و دست‌اندرکار، و همچنین اجتماع محلی، در معرض اطلاعات درست و مناسب دربارهٔ گزینهٔ مشارکت بخش خصوصی قرار می‌گیرند، و به‌علاوه خود آنها از نمایان شدن جر و بحث‌ها مطلع می‌شوند. به این شیوه است که زمینه و بستری بارور و پرمهر برای مفهوم‌آفرینی^۱، و تکوین و اجرای مشارکت بخش خصوصی شکل می‌گیرد. غیاب یا ضعف چنین قهرمانانی غالباً موجب محدود کردن شراکت‌ها می‌گردد - حال اگر نگوییم به طور کامل، دست‌کم از لحاظ گستره و آهنگ و شتاب که حتماً.

• **شبکه‌های پشتیبانی:** در شهرداری‌های ترویج‌کنندهٔ تغییر و تحول، قهرمانان یا مبارزان اغلب شبکه‌ای از پشتیبانی را برای مشارکت بخش خصوصی در قسمت‌ها و رده‌های مختلف شهرداری تشکیل می‌دهند. چنانچه ظرفیت لازم وجود داشته باشد، مدیران ارشد مدیریت میانی را برای برعهده گرفتن و انجام تغییر و تحول روز به روز به کار می‌گمارند، و آموزش و همچنین روندهای تازه‌ای را برای عملکردها و وظایف مشخص امور شهری اعمال می‌کنند. آنان می‌توانند مدیران و کارکنان را برای به پیش راندن تحولات، تبیین برخی اندیشه‌ها یا انگاره‌های راهنما و تشویق و ترغیب کسانی که در داخل تشکیلات و یا بیرون از آن به آزمون چیزهایی تازه می‌پردازند، بسیج کنند. شبکه‌های پشتیبان داخلی در دیگر سطوح نیز، با الهام از مبارزان راهبر و پیشگام، نقش عمده و پراهمیتی در عملی کردن خط‌مشی‌ها و رویکردهای تازه برعهده دارند.

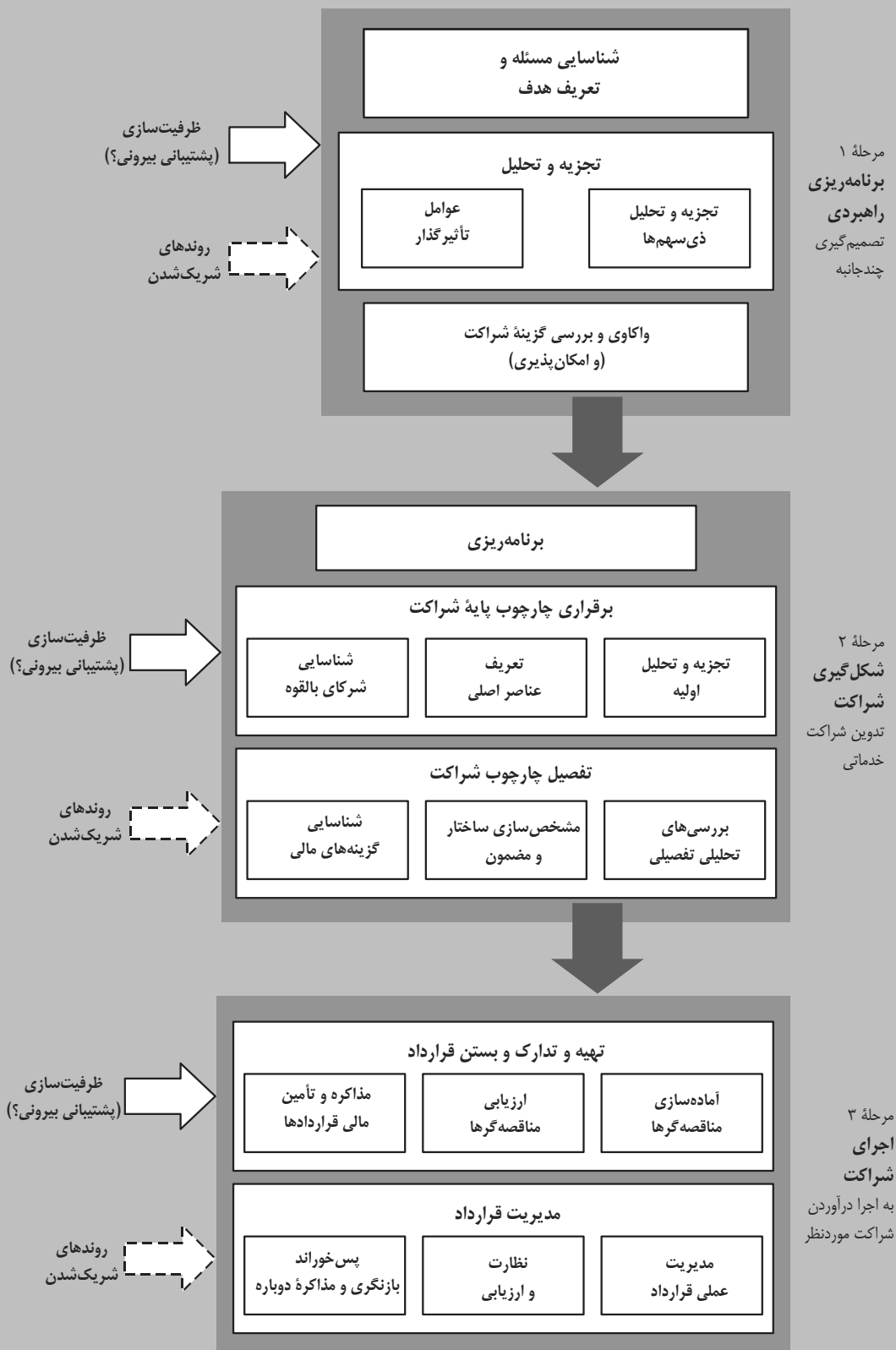
• **احکام و دستورهای روشن:** چنانچه رهبری دارای احکام و دستورهای روشن همراه با نظارت و کنترل قاطع باشد، برقراری شراکت‌ها نیز غالباً آسان‌تر خواهد بود. ائتلاف‌های محلی ممکن است نهایتاً برای دستیابی به تعهدی گسترده کمک کنند، لیکن اختلاف‌های سیاسی در ائتلاف‌ها اغلب از طریق مصالحه و تأخیر در تصمیم‌گیری حل می‌شوند. همین امر می‌تواند موجب تضعیف تمرکز بر نگرش مورد نظر شود، و درواقع برای تحکیم شراکت و مدیریت آن، به بسیج هرچه قدرتمندتر احزاب و گروه‌های اصلی نیاز است.

• **تداوم و استمرار:** دگرگونی‌های سیاسی غالباً بر کانون تمرکز شراکت‌ها تأثیر خواهند گذاشت. به‌عنوان نمونه، یک شورا ممکن است به دلیل خاص و مشخصی وارد شراکت شود، آن هم با هدف‌های سیاسی معینی که در ذهن دارد. حال چنانچه در رهبری آن جابه‌جایی صورت گیرد، شورای جانشین چه‌بسا اولویت‌های متفاوتی داشته باشد، یا موضوعی متفاوت در برابر مشارکت بخش خصوصی به خود بگیرد. به همین علت است که تعهد مقام‌های رده‌بالا می‌بایست تعیین‌کننده باشد، زیرا هم آنان‌اند که در برابر تغییر و تحول‌های سیاسی به تعامل با شورا می‌پردازند. چنانچه مقام‌ها و دست‌اندرکاران رهبری‌کننده متعهد به رویکردهای شراکتی باشند و نیت و منظور آن را درک کنند، می‌توانند این اطمینان را به‌وجود آورند که شوراها به خوبی مطلع‌اند و شالوده و ماهیت شراکت‌ها را درک می‌کنند. تعهد مشترک مقام‌های اصلی و سیاستمداران رده‌بالا در ایجاد این اطمینان یاری می‌رساند که شراکت‌ها به‌رغم مواضع تشکیک و مخالفت جدی، برقرار خواهند ماند. میزان شکاف یا گسست عقیدتی و اعتماد سیاسی میان رژیم‌های سیاسی مختلف، تأثیرات عمده‌ای بر شراکت‌های بخش خصوصی بر جای می‌نهد. در کشورهایی که خاستگاه و شالودهٔ حکومت محلی پیشین در آنها محل تردید و تشکیک است، جانشینان آن چه‌بسا تمایلی به برپا نگاه داشتن یا تکوین و توسعهٔ فراتر شراکت‌ها نداشته باشند. از منظر و دیدگاه شرکای سیاسی، فراهم ساختن این قطعیت که شهرداری کلیت قراردادهای مورد نظر را موجه برخواهد شمرد و آنها را حرمت خواهد نهاد، اهمیت دارد. این برداشت و استنباط که دگرگونی در رهبری سیاسی موجب خدشه‌دار شدن پیروی از قرارداد خواهد گشت، میزان منافع را در شراکت‌ها میان شرکای بالقوه به مخاطره خواهد افکند.

در نهایت، به‌منظور به راه انداختن شراکت‌هایی پایدار و دوام‌پذیر، مدیران امور شهری شهرداری‌ها می‌بایست به ایجاد عزم و آهنگ و

1. conceptualising

پیرامند ۳-۱۲ برقراری و پایداری شراکت‌های کارآمد مراحل اولیه



همچنین تعهد به شراکت‌ها در میان کارکنان‌شان پیردازند. آنان نیازمند مبارزه و دفاع از رویکرد موردنظر و برقراری سازوکارهای گروه‌سازی توانا در به پیش راندن رویکرد شراکت خواهند بود. به گفته یکی از بایگان‌های شهرداری که یکی از امتیازهای بهره‌برداری در زمینه آب را به پیش برده است، «ایجاد محیطی سازگار با تغییر و تحول و از میان برداشتن هرگونه رخوت دیوان‌سالارانه اداری که ما را از حل مسائل و معضلات شهرداری بازمی‌دارد، با هر شیوه و ابزاری که در اختیار داریم، امری ضروری به‌شمار می‌آید».

□ اداره کردن مراحل برنامه‌ریزی راهبردی و تکوین شراکت

بسیاری از شهرداری‌ها فاقد ظرفیت مدیریت راهبردی برای تکوین و شکل‌گیری شراکت‌های عمومی- خصوصی ادغام شده در وظایف و عملکردهای شهری گسترده‌ترند (ن.ک. مبحث مطرح شده در فصل ۱۱). با فقدان هرگونه تعریف واضح و روشن از اهداف خدماتی، تعاریف و استانداردهای خدماتی مطلوب به سمت بازایستادن روند کلی برنامه‌ریزی راهبردی پیش خواهند رفت. مدیریت غالباً آشنایی یا توانایی لازم را برای ارزیابی واقع‌گرایانه ارزش بالقوه و دوام‌پذیری تجاری هر شراکت، ندارد. درواقع شراکت‌ها معمولاً بدون وضوح کافی در طیفی از موضوعات راهبردی، اندیشیده و پرورانده می‌شوند. از این دست‌اند موضوعاتی چون: نیازها و خواسته‌های فعلی و آینده برای خدمات؛ و میزان تأمین فعلی و مطلوب خدمات از لحاظ پوشش‌دهی، توزیع و پراکنش، برابری، کارایی و کفایت، و نیز کیفیت، در عین حال شهرداری‌ها می‌بایست به ارزیابی و شناخت و درک طیفی متنوع از موضوعات اصلی مرتبط با درصد پرداخت‌کنندگان به طور کلی و اقشار فقیر به طور مشخص بپردازند، که استطاعت و توانایی مالی و نیز تمایل به پرداخت پول از این قبیل‌اند. دست‌اندرکاران و مقام‌های ارشد مایل‌اند جذب موضوع‌ها و مقوله‌های مدیریتی روزمره شوند، و این بدان معناست که تصمیم‌های راهبردی بستگی به نتیجه و پیامد ملاقات‌های تک‌موردی یا خلق‌الساعه و بحث و گفت‌وگوهای غیررسمی دارند.

در مراحل (فازهای) برنامه‌ریزی راهبردی و تکوین و شکل‌گیری شراکت، مدیران می‌بایست تضمین و اطمینان لازم را بابت روندهایی چون مدیریت کارآمد اطلاعات، تهیه و تدارک و برنامه‌ریزی ثمربخش به‌وجود آورند. به‌ندرت پیش می‌آید که شهرداری‌ها روندهای مشارکت کیفی را با اطلاعات کمی درآمیزند، و به همین خاطر در برآورد نیاز و تقاضا و گزینه‌های تهیه و تدارک، توان لازم را ندارند. برقرار ساختن رویکردی عملی به جمع‌آوری اطلاعات و سنتز و آمایش در مرحله آغازین به دست گروه مدیریتی، و اینکه مدیران دپارتمانی عهده‌دار فرایندهایی شوند که اطلاعات مورد نیاز را به بار آورد، امری است پراهمیت.

دیگر حیطه عمده و اصلی مدیریت در مراحل آغازین تدوین و تکوین شراکت، مشاوره ذی‌سهم‌هاست. این فرایند غالباً با فرهنگ مدیریت دیوان‌سالارانه سنتی‌تر که برای اجرا به شیوه‌ای سلسله‌مراتبی و از دور مورد استفاده قرار می‌گیرد، اختلاف دارد. ایجاد و ساخت ظرفیت مشاوره‌ای مستلزم تغییر و تحول فرهنگ تشکیلاتی - سازمانی به منظور ترغیب و تبلیغ دریادلی و آزادگی و همچنین پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، با نهادهای سازنده فرایندهای مشاوره‌ای در روندهای اصلی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است. درس‌های سودمندی را می‌توان از گوته‌رو فرا گرفت، چرا که در این شهر فراروندهای کاری واضح و روشن و پیش‌بینی‌پذیری در مراحل برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی در طیفی از خدمات گوناگون اتخاذ گردید (ن.ک. پیرابند ۴-۹).

به‌منظور ایجاد چارچوب شراکتی دوام‌پذیر، برای مدیران لازم است که روندی واضح و روشن و سازگار با تغییر و تحول به‌وجود آورده باشند تا از طریق آن بتوان شهرداری را به مثابه شریکی قابل اعتماد و موثق نگریست. مدیران می‌بایست تضمین کنند که مهارت‌های مناسب و مطلوب، یا حاصل آمده‌اند و یا در دسترس‌اند، و اینکه به‌طور کلی آگاهی‌ای عمومی درباره شراکت‌ها در داخل شهرداری سر بر آورده است. بدین ترتیب، مرحله یا فاز تکوین شراکت مستلزم مهارت‌های مدیریتی برای ایجاد وفاق و اجماع، برنامه‌ریزی، تجزیه و تحلیل و راهبردهای، و همچنین توانایی ترکیب و نتیجه‌گیری از ادغام اهداف و عوامل محدودکننده در چارچوب شراکت است. ایجاد

مهارت‌ها در فصل ۱۱ مورد ملاحظه و بررسی قرار گرفته است، لیکن می‌بایست توجه داشت که مدیران احتمالاً ملزم به بدعت نهادن و آغاز تغییر و تحول‌هایی در روال‌های کاری، ساختارها، تأمین‌های مالی لازم و رفتار و رویکردهایی به منظور تکوین شراکت‌ها به گونه‌ای هم‌سو با اهداف هستند.

□ اجرای مدیریت

دغدغه کلی مدیران حاضر و دخیل در اجرای شراکت‌ها می‌بایست ترغیب و ترویج اصول عمده و تعیین‌کننده، همچون مسئولیت و پاسخگویی، رقابت و روشنی و وضوحی باشد؛ که شالوده شراکت به‌شمار می‌آید. اعتماد و وضوح یا روشنی، در صورتی که قرار باشد گروه‌های مختلف به‌شکلی اثربخش در موضع شریکی پایدار به کار بپردازند، امری حیاتی است. تمامی ذی‌سهم‌ها می‌بایست آگاه باشند که چه چیز انجام شده است، انجام آن چگونه بوده است، و چرا.

وثوق، و وضوح تنها در صورتی به بار می‌نشیند که برابرنگری و شفافیت روال‌های کاری و سامانه‌های موجود برای انجام شراکت‌ها، اثبات و شناخته شود، و برعهده مدیران اموری شهری است که چنین روال‌هایی را برقرار سازند. نکته محوری در این میان همانا روند انتخاب هر شریک است. مدیران امور شهری می‌بایست توانایی ایجاد اعتماد و اطمینان را با تمامی شرکای بالقوه (اپراتورهای شرکت‌کننده در مناقصه، NGOها، CBOها) و همچنین ذی‌سهم‌های عمومی داشته باشند. این نوع وثوق و اعتماد یک‌شبه به وقوع نمی‌پیوندد. این امر مستلزم وجود مال‌اندیشی، درستکاری و آزادگی و اندیشه باز در آنانی است که رهبری چنین روندی را برعهده دارند. در عین حال مستلزم آزاد بودن اطلاعات و گفت‌وگو مستمر نیز هست.

مدیریت امور شهری، رهبری به کار گماردن و نظارت عالی بر مشاوران بیرونی را هم برعهده خواهد گرفت. فعالیت‌های مدیر امور شهری‌ای که آغازگر استخدام مشاوران خارجی بوده است، به شدت در شکل‌دهی اینکه دیگران چگونه به کار با آن کارگزار خارجی بپردازند، نقش و تأثیر دارد. مدیر امور شهری‌ای که موجب شکل‌گیری روند تأمین بودجه برای مشاور راهبردی یا تعامل و تبادل شده است احتمالاً شنونده خوبی نیز هست، و توانایی عملکرد مناسب در زمینه توصیه و کمک به تکوین راه‌حل‌های اثربخش را هم دارد. همین خود می‌تواند دربردارنده پیامی برای دیگر کارکنان شهرداری باشد، مبنی بر اینکه تعاون و همکاری نقشی اساسی در کارها دارد، و مشاوره و توصیه چیزی است که باید در پیش‌اش بود و بدان توجه داشت.

نقش اعضا و دیگر دست‌اندرکاران شورا در هم‌اندیشی‌ها و گردهمایی‌های تشکیل‌شده برای اداره کردن شراکت‌های امور شهری نمی‌تواند بیش از حد مورد تأکید قرار گیرد. در ضمن، صرفاً داشتن شوراییانی که در هیئت‌های تصمیم‌گیری می‌نشینند اما درک و شناختی از اصول، فوت و فن‌ها^۱، و موضوعات و مقوله‌های مرتبط با شراکت‌ها ندارند، کفایت نمی‌کند. شوراییان می‌بایست نقش اصلی را در تعیین اهداف و مشخصه‌های شراکت‌هایی که برقرار می‌گردند، بر عهده داشته باشند. بهترین عملکرد حاکی از آن است که شوراییان زمانی بیشترین کارآمدی را دارند که شراکت را درک کنند و بشناسند، هر چند که تمام آنها لزوماً خودشان خواهان چنین چیزی نیستند (ن.ک. مباحث مطرح شده در فصل ۱۱). وجود ثبات و انسجام (با تغییر و تحول ناچیز) در مقام و منصب رئیس جلسه برای کارها و امور همگانی، ظرفیت‌سازی عمومی‌تر در جمع شوراییان در شراکت‌ها (به‌ویژه برای اعضا و دست‌اندرکاران جدید شورا)، و مجراها یا کانال‌های ارتباطاتی اثربخش به شرکای حاضر و تصمیم‌گیران شورای دخیل، همه و همه در به بار نشاندن رهبری سیاسی کارآمد، نقشی اساسی و تعیین‌کننده دارند.

با هر چه پیش تر رفتن و تکامل یافتن شراکت‌ها، مسئله‌ای معمول که در شهرداری‌ها رخ می‌نماید این است که مدیریت توان برآورد واقع‌گرایانه ارزش بالقوه و دوام‌پذیری شراکت را ندارد. بیشتر مدیران صرفاً آشنایی محدودی با ابعاد سنجش خدمات و ارزیابی انجام کار دارند. نظارت و سرپرستی ضعیف بر قرارداد غالباً بدین دلیل رخ می‌نماید که در آغاز کار، فراروندها یا روال‌های کاری و همچنین شاخص‌های اجرایی درست و مناسبی برقرار نمی‌گردند. این مسئله خود به فقدان نظارت بر قرارداد در زمینه‌های مربوط به اهداف اصلی و راهبرد مشترک گروهی می‌انجامد، و این نیز به نوبه خود، منجر به ناتوانی در پرداختن به موضوعاتی چون عدم پیروی یا اطاعت، و بازبینی ترتیبات و آرایه‌بندی‌های قرارداد می‌شود. مدیران باید احتیاط لازم را به عمل آورند تا این اطمینان به‌وجود آید که آنان از برنامه‌ها و روند اجرایی کارکنان آگاهی دارند، آن هم به‌ویژه اینکه کارکنان، مهارت درست و مناسب را در اجرای نقش برقراری پیوند فنی لازم با اپراتور خصوصی، در خود دارند.

فراروندها و سامانه‌های امور شهری

قید و بندهای فراروندها و سامانه‌های موجود امور شهری

به‌طور معمول، شهرداری‌ها عادت کرده‌اند که در محدوده فراروندهای حکومتی یا موجود شسته و رفته برای تأمین خدمات، به کار بپردازند. ایجاد تغییر و تحول در این فراروندها ممکن است مستلزم چشم‌پوشی یا مستثنی‌سازی^۱‌های رسمی و اصلاحیه‌های قانون‌گذاری (برای فراروندهای قانونی) باشد، یا مشخصاً تنها نیازمند تغییر رفتار و برخورد افراد مسئول اجرای روند (به‌منظور ترویج تشریک مساعی) باشد. در بیشتر موارد شهرداری‌ها در صورتی که بخواهند، می‌توانند در تسهیل تغییرات بکوشند.

سامانه‌ها و فراروندهای شهری مربوط به شهرداری، شیوه انجام وظایف را تنظیم می‌کنند. میزان رسمیت آنها می‌تواند از فراروندهای تهیه و تدارک و یا مدیریت مالی خشک و انعطاف‌ناپذیر، تا فراروندها و روال‌های تک‌موردی و خلق‌الساعه برای پیوند و ارتباط اجتماع محلی، متغیر و متفاوت باشد. روال‌های کاری استاندارد برای پروژه‌هایی که به خدمات مربوط می‌شوند، دربرگیرنده برنامه‌ریزی، مشخصات طراحی، مناقصه برای قرارداد، ارزیابی، و مراحل آمادگی و نظارت و سرپرستی بر امور است (یا اجرای خاصی که یکی از دپارتمان‌های کاری متعهد آن شده است). بیشتر نظام‌ها و سامانه‌ها به شیوه‌ای و در مواقعی بر مشارکت بخش خصوصی تأثیر می‌گذارند، و بسیاری از روال‌ها و روندهای جدید نیازمند انطباق خواهند بود. به‌ندرت پیش می‌آید که شهرداری‌ای فوراً و بی‌درنگ از روندهایی که برای تدوین و طراحی و اجرای شراکت خدماتی لازم‌اند رضایت داشته باشد، و کمتر شهرداری‌ای می‌توان یافت که با روال‌ها و فراروندهای به‌پیش‌برنده شراکت آشنایی داشته باشد.

همان‌گونه که پیش‌تر هم بحث شد، چالش روال کاری دخیل در شراکت‌های عمومی - خصوصی غالباً در بستر اصلاحات گسترده‌تر شهرداری نهفته است. تغییر و تحول‌های مدیریت مالی ممکن است از پیش در دست انجام باشد و روندهای حرفه‌ای‌سازی، تفویض و واگذاری و مشاوره نیز دنبال شود. در پاره‌ای از موارد، اندیشه شراکت عمومی - خصوصی به خاطر این اصلاحات شکل گرفته است. با این حال، با مستثنا کردن چند مورد نادر، شواهد حاکی از آن‌اند که شهرداری‌ها برای تغییر و تحول به‌کندی عمل می‌کنند. پاره‌ای‌شان هم ظرفیت محدودی برای ایجاد تغییرات دارند، و سامانه‌ها، روندها و روال‌های کاری لازم برای پرداختن به طیف گسترده‌ای از موضوعات مربوط به شراکت، که در این کتاب به بحث نهاده شد، ممکن است برطرف‌نشده به‌نظر برسند.

1. waiver

پشتیبانی از تغییر و تحول فراروند

در چارچوب راهبردی ارائه شده در این کتاب، توصیه شده است که شهرداری‌ها فرایندی سه مرحله‌ای را که در پیرامند ۳-۱۲ به تصویر کشیده شده است، در پیش گیرند. تغییر و تحول فراروند یا روال کاری، برای هر یک از این مراحل ضروری است.

□ برنامه‌ریزی راهبردی

اهمیت استقرار شراکت‌ها در بستر و زمینه فرایندها و اهداف مدیریت شهری، در فصل ۵ مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. ایجاد اطمینان بابت اینکه شراکت از روند برنامه‌ریزی راهبردی ناشی می‌شود و شکل می‌گیرد، در برخی از بافتارها کاملاً عیان و طبیعی است، لیکن نه در همه آنها. در پاره‌ای از شهرداری‌ها برنامه‌ریزی راهبردی، درست در هنگامی که می‌تواند تعیین‌کننده باشد، مورد غفلت قرار می‌گیرد. چه بسا تصمیم‌گیران ذی‌ربط در شهرداری چنان علاقه‌مند به حل مسائل و معضلات یکی از خدمات مشخص باشند که از مد نظر قرار دادن نیازها و تقاضاها، اولویت‌های خدماتی، تأثیرات و پیامدهای گزینش‌های‌شان برای شهر - به طور کلی - غافل بمانند. در دیگر شهرداری‌ها هم که اصولاً ظرفیت لازم برای آغاز کردن رویکرد راهبردی و برنامه‌ریزی شده، وجود ندارد.

برنامه‌ریزی راهبردی برای شراکت‌های شهری وابسته به شهرداری اساساً دربردارنده رویکردی فراگیر و همه‌سویگر به ایجاد راه‌حل‌ها و درواقع مستلزم برنامه‌ریزی‌ای راهبردی بر پایه اطلاعات درست و دقیق و همچنین مشارکت ذی‌سهم‌هاست. این خود گامی اساسی در آماده‌سازی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی به منظور ایجاد اطمینان از این است که شهرداری‌ها واقف‌اند بر اینکه:

- اهداف شراکت چیستند؛
- شراکت چگونه می‌تواند با مجموعه اهداف آنها سازگار شود؛
- آیا شراکت عملاً بهترین راه‌حل ممکن است؛
- شراکت چگونه با دیگر عملکردها و اهداف شهرداری ارتباط می‌یابد؛ و
- شراکت چگونه به کاهش فقر و محرومیت کمک می‌کند.

روند شکل‌گیری هر راهبرد، عرصه‌ای را برای تصمیم‌گیری مربوط به اهداف گسترده‌تر مدیریت امور شهری، خدمات‌رسانی و کاهش فقر به‌وجود می‌آورد. به‌عنوان نمونه، این بدان معناست که راهبرد پیشنهاد شده برای خدمات آب و فاضلاب می‌تواند در کنار راهبردی برای مدیریت پسماندهای جامد یا انرژی به‌وجود آید. هدف درواقع ایجاد اطمینان از این است که الگویی سازوار و منطقی از توسعه زیرساخت‌ها نمایان گردد - الگویی که فرصت‌ها، قید و بندها و محدودیت‌ها، پیامدهای معیشتی و همچنین ظرفیت‌های اجتماع محلی و شهری را تشخیص دهد.

به‌طور مشخص، راهبرد مورد بحث نیاز به پرداختن بدین موضوع خواهد داشت که چگونه بهبودبخشی‌های خدماتی پیشنهادی، به گونه‌ای مرتبط با اقشار فقیر، بر عهده گرفته خواهند شد. این راهبرد به موضوعات اصلی همچون پیوندها و اولویت‌دهی‌های خدماتی خواهد پرداخت؛ و به فقر و محرومیت و تمرکز جنسی رویکرد مورد نظر؛ نحوه برخورد با استقرار و صف‌آرایی^۱ نیروی کار؛ و نیز نحوه برخورد با تأمین‌کنندگان مستقل خدمات.

شهرداری‌ها می‌بایست در چنین روندی حالتی فراگیر و همه‌شمول^۲ داشته باشند، و ذی‌سهم‌های اصلی را به کار فراخوانند و با آنها در شکل دادن به چارچوب مورد بحث همکاری کنند. حضور و مداخله آغازین انواع گوناگون ذی‌سهم‌ها می‌تواند مالکیت گسترده‌تر یا

1. deployment
2. inclusive

بیشتری را بیافریند. حضور و دخالت ذی‌سهم‌های اولیه و اصلی (اجتماع‌های محلی، و شاغلان یا استخدام‌شدگان) در ایجاد تعهد مورد نیاز برای دوام‌پذیری نقشی اساسی دارد؛ و به‌رغم موضوع پیچیده و دشوار تهیه و تدارک، تلاش برای منظور کردن بخش خصوصی می‌تواند سودمند باشد چرا که این امر موجب برقراری نوعی خصلت شریکی در همان آغاز می‌شود.

روند برنامه‌ریزی راهبردی مستلزم وجود اطلاعات پایه دربارهٔ تقاضا برای خدمات و میزان تأمین آنهاست. این اطلاعات می‌تواند پشتیبان روند تصمیم‌گیری باشد و مبنایی را برای جمع‌آوری اطلاعات بعدی در مرحلهٔ شکل‌گیری و توسعهٔ شراکت به‌وجود آورد.

برنامه‌ریزی راهبردی در عین حال فرصت لازم را برای ظرفیت‌سازی ذی‌سهم‌ها در گزینه‌های شراکت فراهم می‌سازد. این امر امکان تصمیم‌گیری هدف‌مندتر و متمرکزتر را در مراحل آینده میسر می‌سازد، و اطلاعات کافی را برای پرداختن به پیش‌پنداشت‌ها^۱ فراهم می‌آورد، و خط‌مشی و انتخاب‌های اجرایی را تسهیل می‌کند. ایجاد اطمینان از اینکه شرکای بالقوه توانایی مشارکت معنادار را در خود دارند، مضمونی است که در این کتاب به تکرار مطرح شده است، و روندهایی که شهرداری‌ها می‌پروارند عمیقاً در شکل‌دهی به چگونگی دستیابی به این ظرفیت‌سازی مؤثر است.

□ تکوین چارچوبی شراکتی

هنگامی که شهرداری (همراه با ذی‌سهم‌های اصلی) با راهبرد گسترده برای خدمات موافقت کرد و تصمیم به اتخاذ رویکرد شراکت برای تأمین خدماتی مشخص (همچون آب، فاضلاب یا پسماندهای جامد) گرفت، روند ایجاد و توسعهٔ چارچوبی شراکتی می‌بایست تقبل گردد. در این کتاب عناصر اصلی تعیین‌کنندهٔ ماهیت چارچوب شراکت پایدار و متمرکز بر اقشار فقیر مطرح شده‌اند، همچون: کنشگران بالقوه، مضمون و محتوا، حیطه و قلمرو، اصول بنیادین، پیوندهای لازم به‌منظور کاهش فقر، و حکمرانی شهری^۲، و البته اهمیت ظرفیت‌سازی در این میان. با همهٔ اینها، استقرار درست و مناسب همهٔ اجزا در جای خود، لزوماً کاری ساده و سراسر نیست.

نخستین مرحلهٔ ایجاد شراکت همانا تدارکات آماده‌سازی^۳ است. این خود مستلزم آن است که هر شهرداری راه و روش خود را در فرایند موردنظر برنامه‌ریزی کند، و درواقع حال و هوای روند تکوین شراکت را تعیین کند. در نمونهٔ نخست، برقراری کارگروه یا تیم مدیریتی متعهد (ن.ک. مباحث بعدی ساختارهای امور شهری در همین فصل)، به‌منظور توافق بر سر برنامهٔ زمانی و روش‌شناسی تکوین شراکت، امری ضروری است. از همه مهم‌تر اینکه شهرداری می‌بایست تصمیم بگیرد و تعیین کند که در مشارکت و مشاوره با شریکان بالقوه و ذی‌سهم‌های عمومی، چگونه برخورد یا رویکردی را در پیش خواهد گرفت. تشخیص و شناسایی این نکته نیز ضروری است که چه حمایتی برای این روند، مورد نیاز است. بدین ترتیب، راهبرد برای همکاری می‌بایست در گام‌های بعدی به پیش برده شود. در شراکت‌های عمومی - خصوصی بلندپروازانه‌تر با بخش خصوصی بین‌المللی، این خود دربرگیرندهٔ به‌کارگیری مشاوران صورت‌جلسه‌ها و معاملات، و تدوین شیوهٔ اداره کردن آنهاست.

دومین مرحلهٔ عمده - که از همه بیشتر زمان‌بر است - در تهیه و تدارک شراکت (به‌ویژه شراکتی که بخش خصوصی رسمی در آن حضور و دخالت دارد) جمع‌آوری اطلاعات است. اطلاعات موجب شکل‌گیری محیطی پیش‌بینی‌پذیرتر و امن‌تر می‌شود که شراکت‌های عمومی - خصوصی می‌توانند در آن ایجاد و پروارنده شوند، و خطر لغو شدن یا به تعویق افتادن آنها را، هنگامی که پای عوامل ناشناخته‌ای به میان کشیده می‌شود، کاهش می‌دهد. به هر حال، میزان جزئیاتی که شهرداری‌ها قصد دارند بدان دست یابند، با هم متفاوت است. برخی از ترتیبات با جزئیات و تفصیل فراوان تهیه می‌شوند، که تولید آن نیز غالباً با پشتیبانی کارگزاری‌های خارجی است؛ لیکن شهرداری‌های کوچک‌تر چه‌بسا دارای منابع مورد نیاز برای به‌کار گماردن مشاوران توصیه‌شده را نداشته باشند. گاهی اوقات اینکه

1. preconception
2. urban governance
3. preparatory

پیرایند ۴-۱۲ آموزه‌هایی از ارزیابی‌ها و مذاکرات مناقصه

افریقای جنوبی

پیوند با پیرایندهای ۳-۴، ۲-۱۰، ۵-۱۰، ۸-۱۰

شاخص‌ها یا پارامترهای چندی وجود دارند که شالودهٔ روال کارهای تهیه و تدارکاتی به‌شمار می‌آیند:

- تمام شرکت‌کنندگان در مناقصه می‌بایست اطلاعات یکسانی دریافت دارند و می‌بایست از اهداف مستقیم پروژه یا هدف‌های ناشی شده از آن، آگاهانیده شوند. این اطلاعات هر قدر واضح و روشن‌تر باشند، شرکت‌کنندگان در مناقصه نیز به همین ترتیب، واضح و روشن‌تر می‌توانند پاسخگوی الزام‌ها و خواسته‌های شهرداری باشند. این خود می‌تواند ارزیابی مناقصه‌ها را متمرکزتر سازد.
 - مناقصه‌های ناخواسته را نمی‌بایست ترغیب و تشویق کرد، زیرا رقابت را فرومی‌نشانند و دلیل دیگر نیز این است که بسیاری از شهرداری‌ها توان ارزیابی درست و دقیق این‌گونه مناقصه‌ها را ندارند. البته در هر صورت، هر جا که چنین مناقصه‌هایی دریافت شدند، می‌بایست روند دقیقی برای ارزیابی شکل گیرد و تا حدی هم که ممکن است، می‌بایست رقابتی باشد.
 - قوانین و مقررات زیرمجموعهٔ عقد قرارداد نیز می‌بایست به روشنی تصریح گردند، و شرکت‌کنندگان در مناقصه باید تعهد قطعی دهند که زیرمجموعه‌های قرارداد موجب خدشه‌دار ساختن استانداردها و کیفیت خدمات یا تجهیزات مدیریت‌شده از طریق شراکت، نخواهند شد.
 - قواعد و مقررات روند موردنظر نیز می‌بایست کاملاً واضح و روشن باشند و به‌طور کامل و دقیق اعمال گردند. پیشنهادهای مناقصه‌ای که دیرتر از موعد تحویل داده می‌شوند، به هیچ وجه نمی‌بایست پذیرفته شوند. برای اینکه روندی روشن و شفاف ترویج گردد، پیشنهادهای عرضه شده برای مناقصه بایستی به تمامی در معرض عموم گشوده شوند، و ارزیابی می‌بایست کاملاً بر پایهٔ محتوا و مضمون پیشنهادهای صورت گیرد و نه بر مبنای اطلاعات - ولو درست - حاشیه‌ای^۱.
 - کمیته ارزیابی می‌بایست متشکل از متخصصان فنی و اعضای اجتماع محلی باشد، به‌منظور ایجاد این اطمینان که طیف کاملی از عوامل مختلف مد نظر قرار گرفته است. این هم می‌تواند جای توصیه داشته باشد که از متخصصان مستقل، با خاستگاهی خارج از شهرداری استفاده شود. این امر نه فقط موجب تقویت و تحکیم کیفی ارزیابی و تصمیم‌گیری می‌گردد، بلکه به شکل‌گیری اعتماد و اطمینان در روند تهیه و تدارک نیز کمک می‌کند.
 - ویژگی‌ها در عین حال می‌بایست بر برون‌دادها نیز متمرکز گردند، و نه فقط درون‌دادها را بنگرند و بس. این امر می‌تواند فرصت‌هایی را فراروی مناقصه‌گرهای خصوصی بگشاید تا آنان نوآوری‌شان را به‌منظور تضمین کارآمدترین و خلاقانه‌ترین استفاده از منابع برای رسیدن به اهداف شراکت به کار گیرند.
- مذاکرات قرارداد با شرکت‌ها یا بنگاه‌های خصوصی، به‌ویژه در قراردادهای بلندمدت، اغلب پیچیده است. اگر گروه‌های مذاکره‌کننده مهارت و تجربهٔ بالایی نداشته باشند، مذاکرات چه‌بسا به درازا کشیده شود، یا اینکه بندها و عبارت‌های کاملاً ضروری ممکن است از قلم انداخته شوند، که این خود سرانجام بر کانون تمرکز و همچنین نتایج ترتیبات، تأثیر منفی بر جای می‌نهد. دیگر اینکه، شرکای بین‌المللی از بخش خصوصی غالباً تجربه فراوان و گسترده‌ای دارند، حال آنکه مشارکت بخش خصوصی هنوز هم برای بسیاری از شهرداری‌ها، رویکردی تازه به‌شمار می‌آید. بنابراین اهمیت ضروری دارد که شهرداری یک گروه یا تیم مشخص، به‌منظور مذاکره از طرف آن (شهرداری) تشکیل دهد. این عدم ظرفیت نسبی شهرداری‌ها به‌ویژه در شهرهای کوچک آشکار و هویداست، و به طریق اولی شوراهایی از این دست برای به‌کارگیری مشاور می‌بایست مورد مشورت دقیق و مناسب قرار گیرند.
- نخستین انتخاب مهم همانا انتخاب راهبر گروه است. در عین حال که کار گروهی امری بس ضروری و اساسی است، قدرت و اختیارات فرد رهبر گروه می‌بایست به دقت مقرر گردد، و وی حتماً باید قدرت لازم را برای عهده‌دار شدن مسئولیت و پاسخگویی در برابر روند و نتایج، داشته باشد. رهبر گروه و مدیران ذی‌ربط می‌بایست با انتخاب شدن، گروه یا تیمی را برگزینند که تمامی جنبه‌های روند مذاکره را پوشش دهد؛ که خود عبارت‌اند از: تهیهٔ توصیه‌های مشخص و تخصصی، مدارک برای تبیین و تفسیر، تعامل با گروه‌های هم‌سنگ^۲، اجتماع‌های محلی و دیگر ذی‌سهم‌ها، تدارک پشتیبانی اداری و یادداشت‌برداری‌ها. بنابراین، گروه یا تیم یاد شده مشتمل بر متخصصان فنی دارای آگاهی و شناخت از خدمات مورد نظر، متخصصان امور قانونی و مالی، کسانی که به‌طور مشخص مطالعات تخصصی در مورد فقر و محرومیت داشته‌اند، به همراه کارکنان اداری و تدارکاتی^۳ خواهد بود.
- چه متخصصان داخلی و چه بیرونی، ضروری است اطمینان یابند که قرارداد دقیقاً نشان‌دهندهٔ علائق و منافع شهرداری و همچنین عموم مردم است. مشاوران متخصص خوب و ماهر ارزش هزینه‌ای را که صرف آنها می‌شود دارند، زیرا به شهرداری کمک می‌کنند تا روند امور را تحت سلطه و حکومت خود داشته باشند، اهداف را تعریف کنند و به آنها دست یابند. گزینش محتاطانه و با دقت اعضای داخلی گروه یا تیم مذاکره‌کننده نیز در شکل‌گیری روح و جان گروهی و تعهد درونی به روند مورد بحث یاری می‌رساند، و این کمک را هم می‌کند که روند مذکور به سوی نتیجهٔ موردنظر پیش رود.
- تهیه و تدارکات گروه مذاکره‌کننده دربرگیرنده تنظیم هدف‌ها، برنامه‌ریزی به گونه‌ای راهبردی و آمادگی برای رویارویی با عوامل مختلف پروژه و همچنین شریک خصوصی است. این خود به معنای تمرکز بر بلندمدت، و انعطاف‌پذیری برای رویارویی با چیزهای نامنتظره است. مذاکرات موفق از طریق تهیه و تدارکات درست و مناسب شکل می‌گیرند. هنگامی که اهداف راهبردی به خوبی تعریف شدند، یک گروه یا تیم دارای اعتماد به نفس و آماده می‌تواند به مذاکره در مورد دادوستدهایی بپردازد که اهداف را برآورده می‌سازند، و در همان حال امکان انعطاف را نیز در خود دارند. تیم یاد شده باید در جنبه‌های فنی شراکت پیشنهادی و نیز پیشینه‌ای که خود منجر به این مرحلهٔ مذاکره شده است، چیره‌دستی لازم را داشته باشد. اعضای تیم مذکور می‌بایست بدانند که چه چیز اصولاً مذاکره‌شدنی است و چه چیز جای مذاکره ندارد. بدین ترتیب اطلاعات در مورد شرکاء، اهمیت دارد. نیت و هدف در اینجا، «ثردن» نیست بلکه هدف غایی همانا همکاری است، و مذاکره در باب دادوستدی که هم‌سو با منافع عموم مردم باشد و حکومت محلی را هم حفظ و حمایت کند.

منبع: سینکлер، ۱۹۹۹

چنین شهرداری‌هایی کارشان را با اطلاعات اندک به پیش ببرند، ممکن است اجتناب‌ناپذیر باشد. به هر حال آنچه اساسی می‌نماید این است که در راهبرد، حتماً کسی که مسئول جمع‌آوری اطلاعات است، و همچنین زمان آن، تعریف شده باشد. در دستورالعمل‌های مختلفی توصیه شده است که روند امکان‌پذیری، در دو مرحله هدایت شود: تجزیه و تحلیل مقدماتی‌ای که وسیله پیشرفت یا سنگ بنای آغازین را بنا نهد و اطلاعات کافی برای انجام و استقرار پارامترهای امکان‌پذیری و ساختاری شراکت را فراهم آورد؛ و مرحله تفصیلی‌تر و متمرکزتری برای تجزیه و تحلیل مسئله، که خود منجر به راه‌حل‌های تفصیلی و مشروع در روند تهیه و تدارک می‌شود.

ضمن مشاوره با طیف گسترده‌ای از ذی‌سهم‌ها (و به کارگیری ابزارها و فنون متنوع مشارکت‌جویانه)، عناصر اصلی شراکت موردنظر می‌بایست تعریف گردند، به بحث و بررسی نهاده شوند و توافق لازم درباره‌شان صورت گیرد. همان‌گونه که در «بخش ۲» تشریح شد، این خود دربرگیرنده مواردی از این دست است:

- روشنگری و توضیح اهداف واقع‌گرایانه؛
- تعریف اصول پایه شراکت؛
- برقراری برنامه تغییر و تحول؛
- تعریف قلمرو و گستره، و عملکردها و وظایف ترتیبات؛
- شناسایی شرکای اصلی، و نقش‌ها و روابطشان؛
- تعریف سطوح و رده‌های خدمات، و اینکه اقشار فقیر چگونه هدف گرفته خواهند شد؛
- شناسایی سازوکارهای بالقوه برای تأمین مالی؛
- برقراری چارچوب قانونی و نظارت و مقررات؛ و
- شناسایی مخاطره‌ها یا ریسک‌های عمده.

سپس این چارچوب کلی می‌بایست به درجات مختلف، بسته به ماهیت ترتیبات پیش‌بینی‌شده، مشروح و تفصیلی شود. این مرحله برای شراکت‌های پیچیده‌ای که به سرمایه‌گذاری وصل‌اند، دربردارنده طرح‌های پیشنهادی و مطالعات و بررسی‌های تحلیلی مشروحی خواهد بود که می‌بایست به دست متخصصان ماهر و متبحر صورت گیرد. مطلوب آن است که شهرداری در چنین قراردادهایی دارای تکیه‌گاه مالی کافی برای ایجاد تدارکات و آماده‌سازی‌های درست و دقیق باشد.^(۴)

زمان‌بندی‌های مشروح مراحل تحلیلی در تدارکات شراکت‌های عمومی - خصوصی برای مدیریت دفع ضایعات جامد و مدیریت آب و فاضلاب، در مجموعه‌های ابزاری^۱ تولیدی بانک جهانی، تهیه و تولید شده است.^(۵) اینها منابع بسیار سودمندی از اطلاعات برای مقام‌ها و صاحب‌منصبان شهرداری به‌شمار می‌آیند. مجموعه مذکور معمولاً دربرگیرنده اینها خواهد بود:

- ارزیابی‌های فنی (تکنیکی)؛
- مطالعات و بررسی‌های مالی، و گزینه‌های تأمین مالی؛
- تجزیه و تحلیل‌ها و توصیه‌های مربوط به چارچوب قانونی و مقرراتی - نظارتی؛
- تجزیه و تحلیل نهادی؛ و
- تجزیه و تحلیل از فقر و محرومیت، و ارزیابی‌های اجتماعی.

نتایج این مطالعات، تعیین‌کننده ساختار تفصیلی و مشروح و همچنین مضمون و محتوای ترتیبات شراکت خواهد بود. اینها درواقع منجر به تبیین دقیق اجزا و مؤلفه‌های اصلی چارچوب شراکت می‌شوند و راهنمایی لازم را در زمینه شناسایی شرکای بالقوه به دست می‌دهند. بر

1. toolkits

پایه شناخت و درک ماهیت و مشخصه‌ها یا ویژگی‌های بنیادین بخش‌های مختلف سازمانی - تشکیلاتی (که در فصل ۶ مورد بررسی قرار گرفت)، نقش‌ها و روابط میان کنشگران اصلی همچون بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس، بخش خصوصی کوچک‌مقیاس یا خرده‌پا، NGOها و شهرداری می‌بایست تعریف گردند، گو اینکه تجربه روشن ساخته است که چنین نقش‌ها و روابطی دستخوش تغییر و تحول می‌شوند، و شرکا می‌بایست به تعامل و همکاری با یکدیگر به‌منظور تدوین اسلوب مورد توافق خودشان در زمینه اجرا، بپردازند. به همین دلیل است که فراروندها یا روال‌های کاری تقبل‌شده در ایجاد چارچوب شراکت، حتماً باید انعطاف‌پذیر باشند.

در بیشتر موارد، چارچوب مذکور خود جنبه‌های قراردادی ترتیبات را با تمام جناح‌ها و دسته‌ها، تعریف خواهد کرد. مشخصاً در مورد اپراتور تجاری-بازرگانی اصلی، این می‌تواند بر پایه الگوی از پیش موجود باشد، یا می‌تواند ترتیباتی باشد که جناح‌های قرارداد، آن را به‌منظور انطباق با رفتار مورد نظر و همچنین تولید یا برون‌دادهای مورد نیاز، به وجود می‌آورند. در مواردی چون NGOها و تأمین‌کنندگان خرده‌پا، چه‌بسا لازم باشد که شهرداری‌ها سازوکارهای مبتکرانه و تازه‌ای را برای به پیش راندن جناح‌ها در شراکت بیافرینند (ن.ک. فصل ۸). تجربه قرارداد بستن با NGOها و شرکای چندبخشی در شهرداری‌ها محدود خواهد بود و بررسی و آزمون ترتیبات و / یا پی‌گیری گرفتن توصیه متخصصان در جاهایی که ترتیبات دامنه‌دار و طولانی پیش‌بینی شده است، ضرورت اساسی خواهد داشت.

این مرحله، شهرداری را با جزئیات روند واگردان اهدافش در قالب ترتیبات و آرایه‌بندی‌های تعریف‌شده‌ای که شرکا را با آن می‌توان فراهم یا گرد آورد، آشنا می‌کند.

□ انجام شراکت

■ همکاری و تشریک مساعی

در عین حال که تأکید اجرای شراکت‌های عمومی-خصوصی غالباً در سازوکارهای قانونی شرح داده‌شده در ادامه مطلب جای دارد، تمرکز شراکت‌های بادوام، هر دم بیشتر به پروراندن روند همکاری و تشریک مساعی وابسته می‌شود - و این درواقع روندی است که شهرداری‌ها با آن ناآشنا خواهند بود و برای آن، روال‌های کاری یا فراروندهای مناسب و مقرر شده چندان که بتوان مورد استفاده قرار داد، نخواهند داشت. روال‌های کاری برای این همکاری و تشریک مساعی می‌بایست در مراحل آغازین‌تر شکل گیرد و در تمامی مرحله اجرایی نیز حضور داشته باشد. باز نگه داشتن باب شراکت، تضمین انعطاف‌پذیری همراه با تعامل و گفت‌وگو در جلسه‌های مشترک ظرفیت‌سازی، بازنگری و تجدیدنظر، همه و همه سازوکارهای عمده و اساسی برای تضمین پایداری و دوام شراکت به‌شمار می‌آیند. همکاری و تشریک مساعی، برخلاف امور قانونی دخیل در شراکت، مستلزم آزمایش‌گری^۱ و انعطاف‌پذیری است، و رویکردی آزمایشی و اکتشافی در محدوده‌های چارچوب قانونی آزاد و گشاده‌دستانه (همچون یادداشت تفاهم و نظایر آن) است. این همکاری و تشریک مساعی متکی بر چیزهای مقرر شده و به‌وجود آمده در مراحل پیشین شکل‌گیری شراکت است، و بخش عمده‌ای از روال‌هایی را که در ادامه شرح داده می‌شوند تشکیل می‌دهند.

■ تهیه و تدارک و بستن قرارداد

در عین حال که روندهای قانونی یقیناً در تضمین وضوح یا شفافیت و همچنین اعتمادپذیری و قطعیت دارای اهمیت‌اند، شهرداری‌ها می‌بایست آگاه باشند که رویکردهای مختلفی را می‌توان برای روند تهیه و تدارک اختیار کرد، و اینها درواقع به ترتیبات مختلف و متفاوت

1. experimentation

مربوط می‌شوند. برخی از این رویکردها به نوعی ملایم‌تر از پاره‌ای دیگرند. تفاوت‌ها عمدتاً بازتاب‌دهنده مقیاس طرح پیشنهادی، گستره و حیطه‌ای که شهرداری می‌تواند الزام‌هایش را تعریف کند، و این نکته‌اند که شهرداری تا چه حد با مناقصه‌گرهای احتمالی آشنایی دارد. شراکت هر قدر پیچیدگی کمتری داشته باشد و دامنه برنامه‌ریزی شده‌اش کوتاه‌تر باشد، حوزه برخی پیش‌گزینه‌ها گسترده‌تر می‌شود؛ و ترتیبات هر قدر پیچیده‌تر باشند و طولانی‌تر برنامه‌ریزی شوند، احتمال بیشتری دارد که شهرداری دست به انتشار دعوت و فراخوان گسترده‌تری از مناقصه‌گرها بزند و به روند رسمی‌تری مبادرت ورزد. البته به هر حال، نقطه ضعف‌هایی برای رسمی بودن بیش از حد و مشخص بودن فزون از اندازه هم متصور است: مثلاً برنامه موسوم به BOT (ساخت، اجرا، آموزش، انتقال) در افریقای جنوبی به هزینه بسیار فراتر از آنچه که می‌بایست می‌داشت دامن زد، چرا که بیش از حد مشخص شده بود. شهرداری هر چه بیشتر بتواند به کار کردن با شرکا برای ایجاد ترتیباتی به راستی مبتنی بر همکاری و تشریک مساعی بپردازد، شراکت‌های پایدارتری در کار خواهد بود.

هر شیوه و روشی که انتخاب شود، روند تهیه و تدارک موجب تحکیم و پشتیبانی گزینش تأمین‌کنندگان خدماتی می‌شود که برای پروژه مناسب‌اند، و این روند در قلب و کانون این موضوع نهفته است که چگونه پاره‌ای از جنبه‌های اصلی حکمرانی خوب و مثبت، در شراکت بازتاب می‌یابند. روند برابرنگری مانع ایجاد فساد یا گمراهی می‌شود و انتخاب بهترین پیمانکار را برای کار موردنظر امکان‌پذیر می‌سازد. تهیه و تدارک‌های غیرمنصفانه و ناروا موجب تحریف تصمیم‌ها و دور ساختن آنها از مؤثرترین و پربازده‌ترین گزینه‌ها می‌گردد. چنین تصمیم‌هایی در نهایت به هزینه شهرداری و مصرف‌کنندگان تمام می‌شوند، و می‌توانند تأمین خدمات مربوط را به مخاطره افکنند.

در رویکرد سنتی به شراکت‌های عمومی - خصوصی بزرگ‌مقیاس، مرحله آغازین «تقاضا برای طرح‌های پیشنهادی»، شهرداری را در دستیابی به درک و شناخت بهتری درباره کنشگران ذی‌نفع توانمند می‌سازد، و حتی ممکن است برای انتخاب شریک هم مورد استفاده قرار گیرد. معمولاً در چنین صورتی، موضوع از این قرار است که دوره شراکت نسبتاً کوتاه (مثلاً یک سال) باشد یا اینکه ارزش پولی پایین بیاید (که نمونه آن، قراردادی خدماتی برای خدمات جمع‌آوری ضایعات جامد بود). چنین روندی در صورتی می‌تواند اتخاذ گردد که مقاصد شراکت، ساده و به‌خوبی تعریف شده باشند، یا در صورتی که حکومت محلی توان شناسایی شرکای بالقوه مطابق با خود را داشته باشد، و نیز در صورتی که مخاطره‌های شراکت نسبتاً کوچک باشند. حاصل آنکه روند مذکور و مدارک و مستندات مربوط به آن، عموماً ساده‌اند.

در جایی که مدت و ارزش پولی شراکت بیش از اندازه باشد و اپراتورهای بزرگ‌مقیاس نیز در آن حاضر و دخیل باشند، آن‌گاه روال تهیه و تدارک دقیق‌تری را می‌توان در پیش گرفت. این احتمالاً دربردارنده مرحله اولیه‌ای خواهد بود که به دستچین کردن شرکای بالقوه، به دو طریق می‌پردازد: «درخواست بیان منافع» یا «درخواست برای مشخصات کیفی». این دستچین کردن، شهرداری‌ها را قادر می‌سازد تا پیش از آنکه موضوع یا عرصه هر چه باریک‌تر گردد و به همانی که از لحاظ کیفی بهترین است محدود شود، طیف گسترده‌ای از تأمین‌کنندگان خدمات را مد نظر قرار دهند، و اهداف‌شان را هر چه جامع‌تر و همه‌شمول‌تر شناسایی کنند. این مرحله مشخصات کیفی هنگامی مورد استفاده قرار می‌گیرد که حکومت محلی و گروه (تیم) مسئول پروژه، دارای پروژه‌ای تعریف‌شده‌تر هستند لیکن نمی‌دانند آیا هیچ شریکی از بخش خصوصی هست که دارای منابع، تجربه یا علاقه لازم برای پاسخ به تقاضای آنها باشد یا نه.

در مواردی چون شراکت‌های گران‌قیمت یا بلندمدت، انجام مناقصه رقابتی ضروری است. این کار شهرداری را قادر می‌سازد که بداند دقیقاً می‌خواهد به چه چیز دست یابد، چرا که توان بررسی و سنجش مناقصه‌های مختلف را با یکدیگر به آن می‌دهد. همین وضوح و روشنی می‌تواند از هزینه‌های دخیل در شکل‌گیری شراکت عمومی - خصوصی، هم برای شهرداری و هم شرکای بالقوه، بکاهد. لیکن چنین چیزی در شهرداری‌های ضعیف، نادر است. پیش از درخواست طرح‌های پیشنهادی، می‌بایست جدول زمان‌بندی قالب‌ها یا چارچوب‌های زمانی حکومت محلی برای تکمیل پروژه یا آغاز کردن یکی از خدمات، ایجاد شود. این جدول می‌تواند روند و مدت زمان لازم به‌منظور انجام کار را برای برآورد کردن طرح‌های پیشنهادی، شامل زمان کنار گذاشته شده برای مشاوره عمومی، اقدامات و نیز زمان لازم به‌منظور درخواست قراردادهای مذاکرات مربوط به آنها، و سرانجام کلیات اجرای پروژه و تکمیل آن، به دقت توضیح دهد. برای اپراتورهای بزرگ‌مقیاس، تعیین اهداف مرتبط نیز همچون توانمندسازی یا دادن اختیار و صلاحیت، پایداری زیست‌محیطی، حضور و

دخالت ذی‌سهم‌ها، و همچنین حاضر و دخیل بودن دیگر کنشگران همچون NGOها، CBOها و تأمین‌کنندگان خرده‌پا، دارای اهمیت است.

روال انجام مناقصه اغلب مستلزم ارائه دو پاکت محتوی مدارک و پیشنهادهای مناقصه است: یکی از آنها به جنبه‌های فنی شراکت می‌پردازد، و دیگری به جنبه‌های مالی. در عین حال که مدارک و اسناد مناقصه می‌بایست اطلاعات عمیقی را به دست دهند، و روند مورد بحث می‌بایست تضمین‌کننده بیشترین میزان برابرنگری باشد، لیکن باید مراقب بود که موضوع را بیش از حد هم پیچیده و بغرنج نکنند. این کار برای هر چه قابل فهم‌تر کردن پیشنهادهای مناقصه برای ارزیابی‌کنندگان، و ایجاد اطمینان از اینکه اطلاعات به موضوعات اصلی موردنظر شهرداری می‌پردازند، ضروری است. افزون بر اینها، معمولاً حال و هوای اسناد و مدارک و فرایندهای بسیار پیچیده، به نوعی با NGOها و بنگاه‌های کوچک ضدیت دارد.

■ مذاکره

کمتر شهرداری‌ای را می‌توان یافت که در زمینه فنون و مهارت‌های مذاکره، تعلیم دیده باشد. بسیاری از شهرداری‌ها آمادگی لازم را برای انجام مذاکره‌های مختلف با بخش خصوصی ندارند و از همین رو ممکن است تدارکات و اصلاحاتی را که با وظایف‌شان بی‌مناسبت است، پذیرفته یا با آنها موافقت کرده باشند. ظرفیت‌سازی در امور شهری برای بهبود مذاکرات، مستلزم تأکید بر نیاز به شنیدن و توجه با حواس جمع و ملتفت به جای ایراد خطابه، تجزیه و تحلیل محتاطانه و تأکید بر بازتاب برسنجیده به جای پاسخ‌ها و واکنش‌های فوری، و توانایی نپذیرفتن ارقام دارای ارزش صوری و ظاهری^۱ بلکه تحلیل آنها در درازمدت، و ملاحظه دقیق و هشیارانه میزان پرداختن طرح پیشنهادی به نیازها و اهداف درخواست‌شده و الزامی، و به‌ویژه آنهایی است که اقشار فقیر را مد نظر قرار می‌دهند. بهترین راه فراگیری این مهارت‌ها، ملاحظه به‌کارگیری آنها در حیطه عملی است. این بدان معناست که باید به هر شهرداری توصیه کرد تا از حمایت مذاکره‌کننده متخصص در وهله نخست بهره گیرد، و سپس به مذاکره پیرامون یک یا دو قرارداد کوچک‌تر، به مثابه بخشی از فرایند یادگیری، بپردازد.

شهرداری‌ها می‌توانند وارد عرصه توافقی قانونی موسوم به «یادداشت تفاهم»^۲ شوند، و این امر آنها را قادر به دنبال کردن شکل مذاکره‌ای قرارداد می‌سازد. این مرحله به دلایل فراوان و متعددی سودمند است. برای اپراتور خصوصی فرصتی را برای جمع‌آوری اطلاعاتی که به منظور روشن کردن قیمت به آنها نیاز دارد، فراهم می‌آورد. برای دیگر کنشگران همچون NGOها و تأمین‌کنندگان کوچک‌مقیاس یا خرده‌پا، فرصتی را برای افزایش آشنایی شکل می‌دهد، و برای شهرداری فرصتی را به منظور تشکیل شراکتی مبتنی بر همکاری و تشریک مساعی و وضع قواعد و مقررات عرصه مشارکت در شراکت مورد نظر مهیا می‌سازد. در ضمن این امکان را به شریکان می‌دهد که اهداف و کارایی‌های یکدیگر را مورد بررسی و واکاوی قرار دهند و بکوشند شراکتی مناسب را پدید آورند که خلأهای مهارتی هر شریک را پر کند. افزون بر اینها، این توان را به شریکان می‌دهد که خلأهای مهارتی را شناسایی کنند و طرح‌های راهبر و دیگر سازوکارهای لازم را برای کار کردن به نفع اقشار فقیر به وجود آورند.

مرحله نهایی منجر به شکل‌گیری قراردادهایی می‌شود که جنبه‌های اصلی ترتیبات را با دقت توضیح می‌دهند و چارچوب قانونی برای تأمین خدمات را مقرر می‌سازند.

1. face value

2. Memorandum of Understanding

■ مدیریت قرارداد

از جنبه‌های اصلی روند مدیریت قرارداد، شناسایی مدیر اختصاص داده شده برای هر قرارداد در شهرداری است، که به منظور نظارت عالی و سرپرستی اجرای کار به نیابت از طرف شهرداری منصوب شده است. ایجاد اطمینان بابت اینکه چنین فردی در کل روند حضور و دخالت داشته است، خود به تضمین مالکیت و شناخت و درک اهداف شراکت و نیز شکل مورد نیاز مدیریت قرارداد می‌انجامد. در عین حال که اهمیت دارد شهرداری در جهت شریک بودن کار کند، برای مدیران قرارداد نیز اهمیت دارد این اطمینان را ایجاد کنند که به مدیریت خرد نخواهند پرداخت. نقش تیم وابسته به شهرداری در مدیریت قرارداد، عبارت است از نظارت بر پیشرفت و اجرای مشخصه‌های توافق شده در آغاز. می‌بایست روال‌های کاری مشخصی به منظور ایجاد اطمینان بابت اینکه تیم یاد شده دخالتی در جزئیات خواهد داشت، شکل گیرد؛ چرا که این کار می‌تواند به مقاصد اجرایی آسیب برساند و ابهام‌هایی را در مورد مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی بیافریند.

بحث و مشاجره‌های احتمالی اجتناب‌ناپذیرند، لیکن در صورتی می‌توان آنها را به آسانی تخفیف داد که رویکردی مبتنی بر تشریک مساعی، و شیوه‌هایی برای پرداختن به این مشاجره‌ها در همان آغاز کار مورد موافقت طرفین قرار گیرند. در صورت بروز از هم پاشیده شدن مشارکت، قرارداد می‌بایست سازوکارهایی را به منظور پرهیز از مناقشه، و روش‌هایی را (همچون مصالحه^۱)، میانجی‌گری^۲ و حکمیت^۳) با هدف به حداقل رساندن دعوا، و همچنین روال‌هایی را برای پی‌گیری به منظور ایجاد اطمینان از اینکه خدمات خدشه‌دار نخواهند شد، فراهم سازد.

■ نظارت و ارزیابی

اجرای موفق مستلزم نظارت از طریق بررسی‌های منظم و ثبت دقیق، به منظور تضمین این امر است که بتوان به هدف‌های موردنظر دست یافت، و اینکه تغییر و تحول‌ها برعکس بر کسانی که کمترین تحمل را در این زمینه دارند - یعنی فقیرترین و آسیب‌پذیرترین اقشار اجتماع محلی- تأثیر منفی نگذارند. در بسیاری از موارد شهرداری‌ها نقش نظارتی اصلی را ایفا می‌کنند. تعریف استانداردهای اجرایی در قرارداد، برای نظارت کارآمد بسیار حیاتی است. این امر بر اینکه نظارت چگونه و به دست چه کسی انجام می‌شود، تأثیر می‌گذارد. مبحث استانداردهای اجرایی در فصل ۷ بر اهمیت تعریف استانداردهای اجرایی، با توجه به نتایج و برون‌دادها (و نه درون‌دادهای مشخص شده) تأکید کرد، چرا که همین امر انگیزه‌ای به بخش خصوصی برای اقدام به نوآوری می‌دهد و مانع درخواست برای کیفیت هم نمی‌شود. برای شهرداری‌ها ضروری است که دست به ظرفیت‌سازی برای این وظیفه یا عملکرد بزنند و این را در خود سازمان مستقر سازند، تا تضمینی باشد بر اینکه روند مورد بحث، همه‌شمول، روشن و مسئولیت‌پذیر یا پاسخگوست^(۴).

ترفندهای نظارت در عین حال می‌بایست با روح مشارکت‌جویی تعریف شده در مراحل اولیهٔ تکوین و اجرای ترتیبات، تزریق گردد. در شراکت‌ها، ایجاد اطمینان بابت اینکه تمام ذی‌سهم‌ها حتماً نقشی در نظارت داشته باشند، امری اساسی است.

- بخش خصوصی و NGOها می‌بایست مسئولیت ارزیابی برنامه‌های اجرایی‌شان را به شکلی و روشن برعهده داشته باشند.
- مصرف‌کنندگان فقیر و غیرفقیر خواهند توانست رضایت و یا ناخشنودی‌شان را به روشنی با پرداختن یا نپرداختن پول به ازای خدمات، یا نپذیرفتن گزینهٔ طرح - در صورتی که گزینه‌های دیگری هم وجود داشته باشند - اظهار کنند.

1. conciliation
 2. mediation
 3. arbitration

پیرابند ۵-۱۲ مدیریت و نظارت

بیراتناگار، نپال

پیوند با پیرابندهای ۳-۵، ۶-۷، ۹-۲

شراکت مدیریت ضایعات جامد با اپراتور خصوصی محلی، از سال ۱۹۹۸ بدین‌سو در شهر بیراتناگار نپال کاربرد داشته است. شراکت درواقع مجموعه پیچیده‌ای از قراردادهای حوزه‌ها و مضامین مختلف و متنوع است، که از آن جمله‌اند قرارداد خدماتی، امتیاز ویژه یا فرانسیز و دیگر ترتیبات متنوع تک‌موردی یا خلق‌الساعه.

از منظر شهرداری، سه کنشگر اصلی شراکت عبارت‌اند از شهردار، معاون شهردار و مهندس فنی ناظر. جنبه‌های راهبردی شراکت را شهردار، با کمک معاون شهردار و هیئت مدیره، اداره می‌کند. ولو قرارداد اصلی مورد موافقت و امضای شهردار پیشین نیز قرار گرفته باشد، شهردار فعلی کاملاً متعهد مفهوم کلی شراکت برای مدیریت ضایعات جامد و همچنین نقش فزاینده بخش خصوصی در دستیابی به خدمات شهری کارآمد و پایدار است. با وجود این تعهد، مدیریت تاکنون از تجربه‌های دیگر نقاط مطلع و آگاه نبوده و در نهایت نتوانسته است ترتیباتی پایدار را موجب شود. تا بدین حد، شراکت فاقد برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی بوده است. ماهیت ائتلافی شورا در عین حال این معنا و مفهوم را هم در خود داشته است که گاه و بیگاه عدم توافق و بحث و گفت‌وگو در مورد موضوعات خط‌مشی منجر به کاستی‌ها و تأخیرهایی در تصمیم‌گیری شده است. اعضای هیئت اداره‌کننده شهرداری حامی و پشتیبان ترتیبات شراکت‌اند و هرگونه عدم توافق درواقع فراتر از موضوعات کمیته و حداقلی است. به‌رغم اینکه اکثر اعضای شورا با شراکت موافق‌اند، با این حال کماکان نیاز به برانگیختن پشتیبانی افزون‌تر در میان صاحب‌منصبان شهرداری و اعضای آن به‌منظور ارتقای ظرفیت برای تصمیم‌گیری به چشم می‌خورد.

اپراتور [از بخش] خصوصی در مواقعی پیشنهاد اصلاحی قرارداد را دنبال کرده است. تغییرات پیشنهاد شده به برخی از کم‌داشت‌ها یا عدم کیفیت‌های قرارداد اولیه، لیکن نه همه آنها، می‌پردازند و پاره‌ای از موضوعاتی را که موجب خدشه‌دار شدن پایداری می‌گردند مطرح می‌سازند. در مجموع روشن نیست که چرا تأخیرهایی مدیریتی در نهایی کردن پیشنهاد اصلاحی قرارداد وجود داشته است. جنبه‌های عملیاتی شراکت را معاون شهردار و مهندس فنی ناظر اداره می‌کنند. «کمیته نظارت و ارزیابی» که در قرارداد تعریف شده است، تحت سرپرستی معاون شهردار قرار دارد و متشکل است از مهندس فنی مسئول ضایعات و مدیرعامل «امری کورپ»^۱. جلسه‌های ماهیانه‌ای هم به‌منظور بحث و گفت‌وگو درباره مسائل و روند کار برگزار می‌شود، که خود درواقع وسیله سودمند و کارآمدی برای پرداختن به شماری از موانع عادی و متداول - که شراکت با آنها رو به روست- بوده است. تمام جناح‌ها یا گروه‌های دست‌اندرکار و ذی‌ربط درباره هدف‌ها و شاخص‌های بنیادین توافق دارند.

معاون شهردار نقش فعالی در نظارت عالی و سرپرستی روزمره شراکت دارد، و تأکید می‌کند که به‌رغم مسائل وجود داشته تاکنون، شراکت درواقع کارآمدی فعالیت‌های مدیریت بخش خصوصی را در امور شهری، ارائه و اثبات کرده است. مهندس فنی امور شهری که مسئولیت ضایعات را برعهده دارد، رابط اصلی به‌شمار می‌آید. او اعتقاد دارد که ترتیبات شراکت دربردارنده تأثیر مثبتی بر امور مربوط به ضایعات بوده‌اند، گو اینکه خود وی واقف است که نداشتن دانش تخصصی خود او در حیطه ضایعات جامد، توانایی وی را در درک و شناخت جایگزین‌های فنی و نیز در نظارت هر چه کارآمدتر بر قرارداد مورد بحث، به نوعی محدود ساخته است.

البته در هر حال نظارتی از این دست تقریباً وجود نداشته است. با نبودن هرگونه استاندارد اجرایی و یا وجود نداشتن شناخت و درکی از مؤلفه‌های نظارت نظام‌مند و بسامان، نظارت شکلی غیررسمی و خلق‌الساعه به خود می‌گیرد. در این مرحله تنها راهی که شهرداری می‌تواند درباره برنامه اجرایی اپراتور قضاوت کند، شکایت‌های مردم است که شهرداری آنها را دریافت می‌کند و به «امری کورپ» انتقال می‌دهد، آن هم با این انتظار که فوراً مسئله برطرف خواهد شد. این امر به‌طور عادی با خشنودی یا به شکلی قانع‌کننده به انجام می‌رسد: اپراتور مورد بحث معمولاً چابک و سریع است و در حل مسائل و معضلات همکاری می‌کند. بخش عمده شکایت‌ها تا کنون به جمع‌آوری (نه انتقال یا دفع) ضایعات جامد مربوط می‌شود، و این نشان می‌دهد که به هر حال از زمان حضور و دخالت اپراتور خصوصی بدین‌سو، این وجوه خدمات (انتقال ضایعات و دفع آنها) هیچ پس‌رفتی که به چشم بیاید نداشته‌اند.

هنگام تحقیق و بررسی در مورد این ترتیبات نظارتی، مقامات ذی‌ربط شهرداری خاطرنشان کردند که در میزان مشاهده‌شده از اجرای برنامه، مشکلی وجود نداشته و کیفیت خدمات فراهم‌آمده، به گونه‌ای بوده که انتظارات را تقریباً برآورده کرده است. در حقیقت، هم شهردار و هم معاون وی تصریح کردند که پیش از شراکت مورد بحث، شکایت‌های بسیاری از سوی عموم مردم وجود داشته که به کیفیت نازل خدمات جمع‌آوری و پاکیزه‌سازی در شهر مربوط می‌شده، و تعداد این شکایت‌ها به شدت کاهش یافته است.

یکی از ویژگی‌های اصلی ترتیبات یاد شده، و به عبارتی ویژگی یا مشخصه‌ای که با هنجار معمول تفاوت می‌کند، این است که نقش بخش خصوصی در مدیریت ضایعات جامد شهری توانسته است آن‌گونه که باید و شاید، به خدمات مذکور جنبه تجاری دهد. معمولاً مشارکت بخش خصوصی (PSP) با بهبود فعالیت‌های تجاری-بازرگانی همراه است که خود شامل برنامه‌ریزی بلندمدت و روزآمدسازی یا بهنگام کردن^۲ سامانه‌های حسابرسی امور شهری‌ای است که ضبط هزینه یا ارائه کمک و انتقال وجوه را به شکل واضح و روشنی انجام نمی‌دهند. به هر حال رویکرد شراکتی در بیراتناگار نتوانسته است منجر به بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی راهبردی برای خدمات مربوط به ضایعات جامد در شهرداری شود؛ تخصیص رسمی پول در این بخش صورت نگرفته است، که می‌توانست نوعی جداسازی هزینه‌ها در شهرداری برای فراهم‌سازی خدمات ضایعات جامد باشد (البته شامل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم است چون حقوق کارکنان، وسایل نقلیه، تعمیر و مرمت، اجاره، سود وام و جز اینها)؛ و دیگر اینکه [رویکرد مذکور] نتوانسته است منجر به آزمودن آگاهانه منابع بالقوه عواید مورد نیاز برای پشتیبانی این میزان بهبود خدمات شود.

منبع: پلامر و اسلیتر، ۲۰۰۱

- به مصرف‌کنندگان می‌بایست فرصت بازخورد دغدغه‌های‌شان، از طریق اعمال شکایت و دادخواهی - که اپراتور، شهرداری یا ناظران مصرف‌کنندگان مقرر می‌دارند - داده شود.

مشارکت اقشار فقیر در روند نظارت، چندان در شراکت‌های عمومی - خصوصی وضع نشده است، لیکن نظارت مشارکتی برای هر شراکت متمرکز، نقشی حیاتی دارد. این امر به تهی‌دستان این امکان را می‌دهد که دغدغه‌های‌شان را درباره خدمات، و همچنین تأثیرات و پیامدهای خدمات، با مشخصه‌هایی که خاص خود آنهاست تعریف و تبیین کنند. ویژگی‌های نظارت مشارکت‌جویانه کارآمد را می‌توان چنین برشمرد:

- روش‌شناسی ساده و آزادانه ارزیابی؛
- روندی که کاملاً سازگار با زمینه و بافتار محلی است؛
- تکوین و ایجاد شاخص‌های ذی‌ربط از لحاظ زمینه و بافتار، که اجتماع‌های محلی آنها را تعریف می‌کنند و نشان‌دهنده نیازهای معیشتی آنهاست؛
- مقدم بر ارزیابی، همراه با ظرفیت‌سازی مناسب وضع می‌گردد؛ و
- انعطاف‌پذیری برای تعدیل و تسهیل تغییر و تحول، هنگامی که درون‌دادهای اجتماع محلی، هدایت و جهت‌دهی را در خلال شراکت فراهم می‌سازند.^(۷)

شهرداری‌هایی که بر هدف‌های کاهش فقر و محرومیت گسترده‌تری متمرکز شده‌اند، به اداره کردن ارزیابی‌های تأثیرات نیز علاقه‌مند خواهند بود. چنین ارزیابی‌هایی، به‌عنوان مثال می‌بایست به سنجش تأثیرات خدمات آب و فاضلاب و ضایعات جامد در اجتماع‌های فقیر محلی بپردازند (همچون میزان بیشتر حضور دختران در مدارس، که به خاطر صف‌بستن‌های کمتر و یا فاصله کوتاه‌تر برای دسترسی به آب، و افزایش فعالیت‌های اقتصادی در منزل‌شان و نظایر اینها رخ نموده است). این کار نیازمند تهیه و تدوین مبانی دقیق و هشیارانه‌ای است.

نظارت بر روند مشارکت‌جویی نیز سودمند است، به گونه‌ای که تمامی شریکان بتوانند شیوه تعامل و کمک و همکاری‌شان را بهبود بخشند. این حیطه چندان هم عینی نیست، لیکن تعدادی پرسش پایه‌ای می‌تواند در تعریف موضوعات اصلی کمک کند. آیا ارزش افزوده‌ای در شراکت وجود دارد؟ آیا این نتایج از طریق تأمین‌کننده‌های حکومتی بازساختار بندی شده و جنبه تجاری یافته نیز دست‌یافتنی بودند؟ آیا تأثیرات کار در شراکت‌ها را می‌توان اندازه‌گیری کرد؟ آیا ضروری یا ممکن است که روابط را برسنجید و ارزیابی کرد؟

■ بازخورد و بازبینی، مذاکره مجدد و تغییر

گام نهایی درواقع بازخورد دادن درس‌های فراگرفته شده، در طراحی ترتیبات است. درس‌های مذکور می‌توانند به اهداف، درون‌مایه، روند و یا اجرای شراکت مربوط شوند. فرایند اجرا مشخص خواهد ساخت که آیا اهداف به روشنی تعریف شده‌اند، بیش از حد بلندپروازانه‌اند یا آن قدرها که باید نیستند، یا اینکه آیا شرکا مشخصاً کمتر از حد انتظار در اجرا نقش دارند. نوع دیگری از آموزه‌ها، به خود قرارداد مربوط می‌شود، و بسته به نوع قرارداد، عمیقاً متفاوت خواهد بود. اجرا مشخص خواهد کرد که خلأها یا شکاف‌های عمده‌ای در این میان وجود دارند، برخی از بندها و عبارت‌ها بسیار گشاده‌دستانه‌اند و برخی دیگر بس محدودکننده. برخی از فعالیت‌ها نیز اجرای‌شان دشوار خواهد بود، چرا که ساختارها یا مهارت‌های درست و مناسبی عرضه نشده‌اند.

بدون سازوکار وضع شده برای تسهیل تغییرات بر پایه گرایش‌ها و روندهای مشاهده شده، انگیزه برای نظارت کاهش می‌یابد. چنانچه نظارت و ارزیابی بدین استنتاج برسند که مجموعه اهداف سودمند نیستند، مثلاً آن‌گاه می‌بایست شیوه‌ای برای اصلاح چارچوب ترتیبات وجود داشته باشد. بازبینی‌های منظم، روندهای بازنگری سازمان‌دهی شده و انعطاف‌پذیری قراردادی، بدین ترتیب مؤلفه‌ها یا اجزای اصلی تشکیل‌دهنده روال‌های وضع‌شده برای بازخورد و بازبینی به‌شمار می‌آیند.

پیرامند ۶-۱۲ ظرفیت‌سازی ساختار برای شراکت‌ها

آنکارا، ترکیه

شهرداری‌های ترکیه، همان‌گونه که به‌طور معمول در جاهای دیگر نیز می‌توان یافت، مبتنی بر ساختار تشکیلاتی یا سازمانی سفت‌وسخت سلسله‌مراتبی‌اند، با کنترل محدود بر تدارکات مالی‌شان و مقررات دست‌وپاگیری که بر کارکنان آنها حاکم است. در اوایل دهه ۱۹۹۰ شهرداری آنکارا - با جمعیت ۳/۶۷ میلیون نفر - برنامه توسعه ۳ میلیارد دلاری بلندپروازانه‌ای را به‌منظور بهبود حمل‌ونقل شهری، تأمین آب و همچنین نوسازی شهری، تحت مدیریت و سرپرستی مورات (مراد) قره‌یال‌سین^۱ به اجرا درآورد.

برنامه مذکور مستلزم برقراری ساختارهای حمایتی جدید در شهرداری، به مثابه شیوه‌ای برای هماهنگ‌سازی و مدیریت روابط کاری تازه میان شهرداری و شرکای بخش خصوصی حاضر و دخیل در برپایی و مدیریت تسهیلات جدید و اجرای خدمات مقرر شده طی برنامه مذکور بود. بدین ترتیب آنکارا نمونه‌ای جالب توجه از شهرداری‌ای را به دست می‌دهد که ساختار تشکیلاتی - سازمانی‌اش را به‌منظور بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی امور شهری در شراکت با بخش خصوصی، اصلاح کرده و با آن منطبق ساخته است. چنین چیزی در دو سطح رخ نموده است: سطح خارجی یا بیرونی (به‌منظور ارتقای هماهنگی میان‌سازمانی^۲)، و سطح داخلی (به‌منظور ایجاد پشتیبانی کارآمدتر و هماهنگ‌تر در داخل شهرداری).

ترتیبات ساختاری بیرونی

طیف متنوعی از ساختارهای رسمی، یا وضع گردیده و یا تقویت شده‌اند، تا یاری‌رسان این وظیفه باشند. کانون تمرکز اصلی بر ایجاد و برقراری واحدهای هماهنگی طراحی‌شده به‌منظور ارتقای فعالیت درون‌سازمانی^۳ و میان‌سازمانی بوده است:

- «مرکز هماهنگی زیرساخت‌ها»^۴ برای بهبود هماهنگی تمام پروژه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با زیرساخت‌ها در شهرداری با دیگر سازمان‌های عمومی ذی‌ربط؛
- «مرکز هماهنگی حمل‌ونقل»^۵، با مسئولیت مدیریت تمامی حمل‌ونقل‌ها؛
- «مرکز هماهنگی برنامه توسعه»^۶، متشکل از هشت شهردار زیرایالتی^۷ و سرپرستان یا متصدیان برنامه‌ریزی به‌منظور هماهنگ‌سازی تمامی فعالیت‌های برنامه‌ریزی؛ و
- «هیئت مشاور»^۸ به‌منظور فراهم ساختن نگرش و راهبرد لازم برای شهر.

اصلاحات ساختاری داخلی

افزون بر این ترتیبات ساختاری بیرونی، آنکارا نوآوری‌های ساختاری دیگری را نیز به‌منظور فائق آمدن بر موانع اداری ناکارآمد و پراکنده همراه با نظام سنتی حاکم بر شهرداری‌های ترکیه (که در گذشته عامل بازدارنده‌ای قدرتمند برای وارد شدن شرکای بخش خصوصی به این عرصه به‌شمار می‌آمد) به اجرا درآورده است. برای پرداختن به این مسئله، شهرداری کوشیده است تا ساختارهای تشکیلاتی - سازمانی رسمی را با پاره‌ای از ابتکارات غیررسمی طراحی‌شده به‌منظور تسهیل مدیریت کارآمد پروژه و شراکت‌ها، جانشین سازد یا نوعی راه میان‌بر در آنها به‌وجود آورد. تصور می‌شود چنین شراکت‌هایی برای تکمیل و افزودن منابع مالی موجود به منابع جدید داخلی و خارجی، و ترغیب مشارکت عموم مردم در طراحی و اجرای پروژه، ضروری باشد.

تغییرات ساختاری اصلی ارائه شده، شامل اینهاست:

- سازمان‌دهی دوباره دپارتمان‌های موجود شهرداری به‌منظور ارائه جهت‌گیری جمعی گسترده‌تر، و پرداختن به موضوع تخصیص مجدد مسئولیت‌ها و استقرار دوباره کارکنان در پاسخ به وظایف دگرگون‌شونده و اولویت‌های در حال تغییر دپارتمانی.
- تنظیم و استقرار واحدهای کاری جدید در داخل دپارتمان‌ها، آن هم عمدتاً بر مبنای غیررسمی به پرهیز از تأخیرهای طولانی. چنین واحدهایی عهده‌دار مسئولیت‌های مشخصی در زمینه اداره روابط شراکتی و نظارت و سرپرستی بر قراردادهای کاری می‌شوند.
- به‌کارگیری پرسنل متخصص در واحدهای جدید از داخل سازمان به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه چنین واحدها و دپارتمان‌هایی در همه زمان‌ها به مهارت‌ها و تخصص‌های مورد نیاز گوناگون دسترسی دارند.
- به خدمت گماشتن کارکنان متخصص جدید از شرکت‌های مرتبط با امور شهری به‌منظور هرچه انعطاف‌پذیرتر کردن اوضاع و شرایط استخدامی. اهمیت این شیوه تزیق و جاگذاری کارکنان لایق و کارآمد در جای درست در ساختار شهری، بدون گذشتن از مجراهای دیوان‌سالارانه رسمی، به اثبات رسیده است.
- آموزش و تجهیز مجدد پرسنل به مهارت‌های خاص مورد نیاز برای طراحی پروژه، مزایده و مناقصه، مدیریت قرارداد، نظارت و بررسی و نظایر اینها.
- ایجاد یک «کمیته اجرایی»^۹ ویژه برای ملاقات‌های ماهیانه به‌منظور نظارت بر فعالیت پروژه.
- ایجاد «دفتر شهردار»^{۱۰} برای تقبل امور پشتیبانی مرکزی مربوط به پروژه‌ها و شراکت‌های جدید.
- تشکیل اجلاس سالیانه برای اطلاع دادن فعالیت‌ها و پیشرفت پروژه به شهروندان.
- استقرار هیئت مشاوره در مورد تصمیم‌های پروژه به‌منظور در میان گذاشتن مباحث به تمامی ذی‌سهم‌ها.
- تعامل منظم با کمیته‌های بلافصل و هم‌جوار.

منبع: گویمین، ۲۰۰۰

1. Murat Karayalcin
4. Infrastructure Coordination Centre
7. sub-provincial
10. Mayor's Bureau

2. inter-agency
5. Transportation Coordination Centre
8. Advisory Board

3. intra-agency
6. Development Plan Coordination Centre
9. Executive Committee

هنگامی که راهبرد شراکت مورد ملاحظه مجدد بر پایه درس‌های آموخته شده قرار گرفت، ممکن است لازم باشد به برپایی مذاکرات دوباره ترتیبات رسمی‌کننده شراکت اقدام گردد. به نفع همه جناح‌ها و گروه‌هاست که توانایی مذاکره مجدد در مورد قرارداد را داشته باشند، و روال انجام چنین کاری می‌بایست از همان آغاز در قرارداد تعریف شود. تهیه و تدارک برای مذاکره مجدد و اصلاح قرارداد می‌بایست بر چارچوب زمانی و رویکرد به مذاکره مجدد درباره جنبه‌های مالی تصریح کند (مثلاً ساختارهای تعرفه، قیمت انشعاب‌ها یا اتصالات، و برنامه‌های سرمایه‌گذاری). شهرداری‌ها می‌بایست از پیامدهای اینکه بگذارند بخش خصوصی اهداف را در دوردست قرار دهند و یا مکرراً دست به این کار بزنند، آگاه باشند (ن.ک. تجربه انجام شده در بوینوس آیرس، در پیرامند ۷-۱۸).

ساختارهای مربوط به شهرداری

محدودیت‌های ساختارهای موجود، برای شراکت‌ها

در بیشتر شهرداری‌ها، وظیفه اداری در دپارتمان‌های عملکردی جداگانه‌ای ساختار بندی شده است. در مورد تأمین خدمات، دپارتمان‌های مهندسی فنی می‌توانند مسئول خدمات شبکه‌ای باشند (هرچند که این خود می‌تواند متعاقباً به بازوی ساخت‌وساز و بازوی اجرا و نگهداری تقسیم‌بندی شود). دپارتمان‌های بهداشت عمومی نوعاً مسئول مدیریت ضایعات جامد و اغلب مسئول خدمات زهکشی فاضلاب در محوطه‌اند. دپارتمان‌های رفاه اجتماعی و توسعه اجتماع محلی مسئول اقدامات مختلف و متنوعی در زمینه کاهش فقر و محرومیت‌اند؛ و دپارتمان‌های برنامه‌ریزی مسئولیت برنامه‌ریزی و اعمال قوانین و مقررات را برعهده دارند؛ و دپارتمان‌های مربوط به درآمد و عایدی عهده‌دار مسئولیت صدور صورت‌حساب و جمع‌آوری پول‌اند.

این بخش‌بندی‌ها منجر به ایجاد این گرایش برای شهرداری‌ها شده‌اند که سلسله‌مراتبی از دپارتمان‌های مختلف را به‌وجود آورند که به‌عنوان موجودیت‌های مستقل عمل کنند، بدون آنکه بخواهند در یکدیگر ادغام شوند. آنها به رقابت بر سر موقعیت و قدرت می‌پردازند و غالباً نیز فاقد روحیه همکاری برای توسعه و تعالی مشترک‌اند. در عین حال ماهیت سلسله‌مراتبی ساختار دپارتمانی منجر به تفویض یا انتقال مدیریت محدود یا تصمیم‌گیری‌های کُند می‌شود، زیرا تمام تصمیم‌های عمده و اصلی به رده‌های بالاتر ارجاع می‌گردد. دپارتمان‌های مهندسی غالباً در رأس این سلسله‌مراتب قرار دارند. شهرداری‌های بسیار بزرگ ممکن است دارای مهندسان فنی ارشد فراوان در زمینه شهر باشند - که گاه از منظر اداری جایگاه‌شان بالاتر از معاون شهردار یا صاحب‌منصب هم‌رده آن است. دپارتمان‌ها قدرت‌شان را از طریق همین ارشدیت، اندازه نسبی آن و نیز تخصیص منابع مالی به دست می‌آورند. دپارتمان می‌تواند بودجه‌های سرمایه‌ای عمده‌ای را برای توسعه زیرساخت‌ها مدیریت کند، و به اداره کردن بودجه‌های عمده اجرا و حفظ و نگهداری، و نیروی کاری ناماهر عظیم بپردازد.

هنگامی که شراکت‌هایی از هر نوع معرفی و ارائه شدند - خواه با اپراتورهای خدماتی بزرگ‌مقیاس باشند و خواه با اجتماع‌های محلی - تأثیرات و مشخصه‌های وظایف جداگانه مورد تأکید قرار می‌گیرد. چنانچه قرار باشد ترتیبات شراکت با دوام باشند، موانع ایجاد شده از طریق این بخش‌بندی‌ها می‌بایست برطرف شوند. به عنوان مثال:

- عدم یکپارچگی تأثیر عمده‌ای بر فعالیت‌های کاهش فقر گذاشته است، و چنانچه قرار باشد شراکت به تمرکز بر فقر و محرومیت برسد، می‌بایست تلاش‌هایی برای کار در جهت اهداف مشترک صورت گیرد.
- میزان همکاری اندک میان دپارتمان‌ها بدین معناست که مسیرهای لازم برای ارتباطات غالباً شکل نگرفته‌اند، و مقامات مسئول

1. compartmentalisation

حتی در شهرداری نیز با کار گروهی ناآشنايند. اين موضوع در شراکت‌های متمرکز بر فقر نقش عمده‌ای دارد، چرا که بسیاری از وظایف مدیریت طراحی و روند مستلزم ترکیبی از مهارت‌ها و تخصص‌های مختلف‌اند که در مشاغل و سازمان‌های مختلفی هم یافت می‌شوند.

- زمان‌های محدود دارا بودن قدرت و اختیار و میزان ناچیز تصمیم‌گیری‌های نامتمرکز بدین معناست که مأموران یا کارکنان فنی دارای مسئولیت اداره تأمین خدمات، قدرت و اختیار کافی برای اجرای مسئولیت‌های‌شان ندارند. در ترتیبات شراکتی، مأموران فنی ارشد ممکن است بدون کسب تأیید از سوی مقام اداری شهرداری توانایی اقدام به ابتکار را نداشته باشند. این در عین حال می‌تواند در بسیاری از تصمیم‌های اجرایی معمول منجر به تأخیر شود، چرا که تصمیم‌ها به رده‌های بالاتر ارجاع می‌گردند. این معضل در بیراتناگار نپال نیز مشاهده شد، چون در آنجا تمام تصمیم‌های اصلی مربوط به شراکت در ضایعات جامد را شهردار یا معاون شهردار می‌گرفتند (ن.ک. پیرابند ۷-۷).

افزون بر اینها، ساختار دپارتمانی معمول شهرداری‌ها از منظر کارایی‌ها و عملکردهای فنی بدین معنا بوده است که از لحاظ تخصیص کارکنان، دپارتمان‌های مهندسی فنی و بهداشت عمومی به میزان زیادی گرایش به استخدام تعداد کارکنان فراوان داشته‌اند. اینها دقیقاً همان حیطه‌هایی هستند که در نتیجه ترتیبات شراکتی جدید، بیش از همه مستعد و پذیرای تغییر و تحول‌اند. ماهیت کاری که در این دپارتمان‌ها برعهده گرفته می‌شود، این معنا را در خود دارد که نیروی کار بسیار زیادی در داخل هر یک از این بخش‌ها یا دپارتمان‌ها به کار می‌پردازند. در شهرداری بزرگی که جمعیتی یک میلیون نفری یا نظیر آن را تحت پوشش خود دارد، ممکن است انتظار رود که ۵۰۰ نفر نیروی کار در خدمات آب و پسماند اشتغال داشته باشند. تغییر رویکردها در تأمین خدمات، تأثیر ساختاری عمده و عظیمی بر این دپارتمان‌ها و نیروی کاری آنها داشته است. می‌بایست برای پرداختن به موضوعات مشخص نیروی کار در این دپارتمان‌ها، خط‌مشی‌های ویژه منابع انسانی، تعریف و تدوین شوند.

عرضه شراکت‌ها و انطباق ساختارهای مربوط به شهرداری

■ شناسایی تأثیرات بالقوه

در هر شهرداری، شناسایی تأثیرات بالقوه شراکت‌های عمومی—خصوصی بر ساختارهای شهری—و نیز برعکس، یعنی تأثیرات ساختارهای مذکور بر آنها—و همچنین برداشتن گام‌هایی برای تغییر و تحول‌های ساختاری در چارچوب زمانی توافق شده و فراتر از آن، در شهرداری‌هایی که شراکت‌ها را ترویج می‌کنند، ضرورت اساسی دارد. عواملی که بر ساختار تأثیر می‌گذارند، شامل اینهاست:

- هدف‌های شهری مربوط و وابسته به شهرداری، و قلمرو و مضمون پیشنهادی شراکت؛
- نقش‌های پیش‌بینی‌شده برای شهرداری و تأثیرات آنها (آیا شهرداری بر قرارداد نظارت و آن را تنظیم می‌کند؟ آیا شهرداری این وظیفه را در قالب نوعی خدمات رفاهی، جداسازی می‌کند؟ تأثیرات چرخش و تغییر عملکردها و همچنین قدرت، چیست؟)
- روابط و نقش‌های بالقوه تمامی کنشگران؛
- سطح و میزان مدیریت ارشد حاضر و دخیل، و تعهدشان به هماهنگ‌سازی تغییر و تحول‌ها در مدیریت، فراروندها، امور مالی و دیگر عوامل تشکیلاتی—سازمانی؛ و
- شکاف‌ها یا خلأهای ظرفیتی میان شهرداری و اپراتور خصوصی و نیاز به ظرفیت‌سازی.

به‌منظور تمرکز شراکت بر اقشار تهی‌دست، عواملی دیگر نیز تعیین‌کننده مناسب‌ترین ساختارها و وسایل خواهند بود. اینها مشتمل‌اند بر:

- نقش بالقوهٔ اجتماع محلی، ظرفیت‌سازی مورد نیاز برای اجتماع محلی و اهمیت بهبود دسترسی برای اجتماع‌های محلی در تصمیم‌گیری و حل مناقشه‌ها؛
- تلاش به منظور ادغام و یکپارچه‌سازی فعالیت‌های شراکت با دیگر واکنش‌های مربوط به کاهش فقر و محرومیت در هر جا که امکان‌پذیر است؛ و
- هرگونه سازوکار جایگزین برای تأمین خدمات، و گزینه‌های پیش‌بینی و تصور شده برای پرداخت پول به ازای خدمات (در نقاطی که شهرداری‌ها هنوز نقشی در بازیابی هزینه دارند).

شکل‌گیری و تکوین شراکت‌ها غالباً مستلزم آن است که شهرداری استقرار وظایف و عملکردها را مجدداً مدّ نظر قرار دهد، و می‌تواند منجر به تلاقی وظایف و ادغام‌های دیپارتمانی شود. در ترتیبات و آرایه‌بندی‌های مربوط به خدمات آب و فاضلاب، مدیریت هر یک از وظایف و عملکردها مدّ نظر قرار خواهد گرفت (چنانچه در گذشته، در دیپارتمان‌های جداگانه‌ای مستقر شده باشند)؛ برای شراکت‌های مربوط به ضایعات جامد، ممکن است به جداسازی‌های دیپارتمانی بیشتری نیاز باشد (ضایعات جامد غالباً در دیپارتمان بهداشتی استقرار یافته‌اند)؛ و در شراکت‌هایی که مدیریت مشتری را مدّ نظر قرار نمی‌دهند، می‌بایست ظرفیت و نقش دیپارتمان درآمد را برای هماهنگ‌سازی این عملکرد در نظر داشت.

□ برقراری ساختارهای تازه برای بهبود هماهنگی

یکی از گام‌های اصلی و عمده‌ای که مدیران وابسته به شهرداری می‌بایست بردارند همانا ایجاد وسیله‌ای برای تحقیق و زمینه‌یابی، تصمیم‌گیری و اجرا در شراکت‌هاست. شهرداری‌ها با این هدف مکرراً کمیته‌ای ویژه، کارگروه یا واحد مخصوصی را با وظیفهٔ تعریف کردن و به انجام رساندن گام‌های لازم برای شکل‌گیری شراکت خدماتی تشکیل می‌دهند. مطلوب آن است که تیم یکپارچه‌ای از مدیران ارشد یا میانه شکل گیرد و با گزینه‌های مختلف خدمات‌رسانی آشنا شود، که این تیم دارای برخی از تجارب یا آموزش‌های پایه در زمینه شراکت‌های عمومی - خصوصی خواهد بود. در عین حال می‌بایست آموزش‌هایی هم در زمینه کار با یکدیگر به منظور بهینه‌سازی برون‌دادهایش ببیند.

به‌طور معمول، این کارگروه متشکل از نمایندگان ماهر و کارآزموده‌ای است که توانایی فراهم آوردن تخصص لازم در برنامه‌ریزی، مناقصه مشاوره‌ای، طراحی و مذاکرات قرارداد، و سرانجام مدیریت و نظارت بر قرارداد را دارند. آنها می‌بایست به‌طور مشخص متعهد روند شریک‌سازی باشند، و مهارت‌های لازم در آن را شکل دهند. واحدی مشابه همین که اشاره شد، در گوته‌رو و همچنین در آنکارا تشکیل شد (ن.ک. پیرابند ۶-۱۲)، که سازوکار ساختاری سودمندی برای استقرار شراکت‌های عمومی - خصوصی در شهرداری بوده است. در آنکارا دفتر جداگانه‌ای برای هماهنگ‌سازی ابتکارات خط‌مشی جدید همچون شراکت‌ها، راه انداخته شده است. کارکنان اختصاص داده شده به این دفتر، آموزش لازم را در طراحی مشارکت بخش خصوصی دیده‌اند، و دفتر مذکور به نیروهای ویژه‌ای تخصیص یافته است که به کار و همکاری تنگاتنگ با تیم مدیریت ارشد، به‌منظور پرهیز از تأخیرهای طولانی در پردازش مستندات و تأییدیه‌ها که تأثیر منفی بر هر اپراتور بخش خصوصی خواهد گذاشت، می‌پردازند.

همین که روند یاد شده شکل گرفت، ممکن است کارگروه مورد بحث از لحاظ ماهیت و ظرفیت تغییر کند. مجموعه مهارت‌های مورد نیاز برای متقبل شدن برنامه‌ریزی راهبردی و مراحل تکوین و شکل‌گیری شراکت می‌تواند بسیار متفاوت از آنهایی باشد که برای مرحلهٔ سوم اجرای شراکت به آنها نیاز است (ن.ک. پیرابند ۳-۱۲). در شراکت‌های متمرکز، به عنوان نمونه، نقش کارکنان توسعه جامعه / اجتماع محلی می‌تواند پراهمیت و تعیین‌کننده باشد. در شراکت‌های بزرگ‌مقیاس، کارگروه می‌بایست با مهارت و خبرگی مشاور خارجی (بیرونی) کارآزموده، مورد حمایت قرار گیرد.

هماهنگی میان دپارتمانی برای طراحی و اجرای مشارکت بخش خصوصی می‌تواند با جناح‌ها یا گروه‌های کاری برای ارزیابی گزینه‌های مختلف مشارکت بخش خصوصی و انواع قراردادهای و ملاقات‌های فنی برای همکاری در زمینه ویژگی‌های برنامه‌ریزی، مستندسازی و جز اینها، بهبود و ارتقا یابد. این سازوکارها یا مکانیسم‌های ساختاری، شیوه‌های پراهمیتی را برای ارتقای کارگروه و همچنین ارتقای ظرفیت شهرداری به منظور شناسایی، برنامه‌ریزی و مدیریت روند مشارکت بخش خصوصی فراهم می‌آورد. آنها تخصص و مهارت‌های مختلفی را در داخل سازمان برای مد نظر قرار دادن موضوعات متنوع و مختلفی چون دوام‌پذیری فنی و تجاری، اجرای خدمات و کیفیت آنها، قیمت‌گذاری و تطبیق تعرفه‌ها، روابط کارکنان و جز اینها موجب می‌شوند. شماری از این سازوکارهای هماهنگی به شکل موفقیت‌آمیزی در آنکارا به منظور ارتقا و بهبود مشارکت بخش خصوصی، ارائه شده‌اند (نیز ن.ک. پیرابند ۶-۱۲).

هر وسیله‌ای که اختیار و اتخاذ گردد، شهرداری‌ها می‌بایست در پی دستیابی به ثبات و تداوم در گروه یا تیم مدیریتی شراکت عمومی - خصوصی باشند. آنها می‌بایست برای هدایت وظایف به تفویض اختیار بپردازند، خطوط ارتباطاتی منظم و مستقیم و ثمربخش با جلسه‌های تصمیم‌گیری برقرار سازند (به‌ویژه با شوراهای منتخب)، و از یکپارچگی و ادغام مهارت‌های مختلف در تمامی سطوح اطمینان حاصل کنند. خود روند مورد بحث، ظرفیت لازم را میان اعضای گروه ایجاد خواهد کرد، و شالوده‌ای ماهرانه‌تر را برای اقدامات پیشگامانه شراکتی در آینده، به‌وجود خواهد آورد.

□ اداره کردن کوچک‌سازی

در جایی که در ترتیبات، تفویض مدیریت و اجرا به یکی از اپراتورهای بخش خصوصی پیش‌بینی شود، یکی از نتایج آشکار شراکت خدمات وابسته به شهرداری همانا کاهش اندازه یک دپارتمان خاص یا زیردپارتمان مشخصی در شهرداری است. این کوچک‌سازی پرسش‌های مهم چندی را برای شهرداری‌ها برمی‌انگیزد - آن هم نه فقط درباره اشتغال یا استخدام دوباره کارکنان (که در فصل ۶ مورد بحث قرار گرفت) بلکه درباره پیامدهای سازمانی این امر برای شهرداری نیز. نمونه پرسش‌های یاد شده، از این دست‌اند:

- آیا کوچک‌سازی حاصل فقدان موقعیت و قدرت دپارتمانی است؟
- آیا کوچک‌سازی حاصل دگرگونی‌های عمده در قدرت مدیریتی است؟ اگر چنین است، مدیران شهرداری چگونه این تغییر و تحول‌ها را جذب کنند؟ چه گام‌ها یا مراحل می‌بایست طی شود تا این اطمینان حاصل آید که کارکنان ماهر و متعهد، انگیزه کار در موقعیت‌های چالش‌مند تازه داشته باشند؟
- آیا تفویض اختیار موجب کاهش قدرت و موقعیت کمیته‌های منتخب، که پیش‌تر عهده‌دار مسئولیت سرمایه عظیم و بودجه‌های متناوب بودند، می‌شود؟

آفریدن ساختار شهری کارآمدی که بتواند شراکت‌های عمومی - خصوصی را به پیش ببرد، فرایند سهل و آسانی نیست. لازم است اصلاحات ساختاری همراه با اصلاح روال کار، تغییر رفتار و برخورد و تکوین و ایجاد مهارت صورت گیرد، آن هم با هدف تضمین اینکه شهرداری، در تمام بخش‌های آن، چارچوب ساختاری بازبینی‌شده را به کار بسته است. راهبرد توسعه سازمانی - که از تغییر و تحول سازمانی ناشی می‌شود و مستلزم عمل کردن به دستور جلسه گسترده شهرداری است، و نیز بستگی به مهارت‌ها و تجربه منابع انسانی در ساختار مذکور دارد - برای این هدف، ضرورت عمده و اساسی خواهد داشت.

تأمین مالی امور شهری شهرداری‌ها

به منظور دستیابی به اهداف شهری شراکت‌های عمومی - خصوصی و به‌ویژه اهداف مالی و اقتصادی، بسیاری از شهرداری‌ها تشخیص

داده‌اند که برقراری شالوده مالی دقیق و درست، در صورتی که بخواهند شرکای بخش خصوصی را جذب کنند و خودشان هم بالقوه به عنوان شرکایی مورد اعتماد نگریسته شوند، امری ضروری است. هیچ سرمایه‌گذار بیرونی، خواه اهداگر باشد و خواه سازمانی از بخش خصوصی، تمایل ندارد ریسک مالی را در سازمانی که، یا توان بهبود وضعیت مالی خود را ندارد یا میل به این کار نیست، برعهده بگیرد.

منابع نوشتاری تفصیلی درباره امور مالی حکومت شهری و همچنین اصلاحات مالی، حاضر و آماده در دسترس اند^(۸). هدف این بخش فقط تقویت مضمون و مفاد فصل‌های پیشین، با تأکید بر قید و بندهای اصلی و حیطه‌های تغییر و تحول لازم برای شرکات‌های عمومی—خصوصی است. در عین حال که تأمین مالی صحیح و سالم برای تمام امور شرکاتی فارغ از اندازه و ظرفیت‌شان اهمیت دارد، شرکات‌هایی که با بخش خصوصی رسمی صورت می‌گیرد، می‌تواند مستلزم بهبودبخشی‌های عمده‌تر و هدفمندتری باشد.

□ منابع عمومی (کلی) تأمین مالی

تلاش‌های بسیاری از شهرداری‌ها در فراهم‌سازی خدمات، با کسری‌های هر دم فزاینده آسیب می‌بیند؛ همچون کمک‌های نزولی، عواید ناکافی، بسیج و جمع‌آوری ناچیز عواید، بودجه‌بندی غیرواقع‌گرایانه و اقدامات یا فعالیت‌های ناکافی مدیریت مالی.

تفویض وظایف حکومت شهری وابسته به شهرداری همیشه هم با منابع مالی لازم برای تأمین و رساندن وظایف پایه همراه نبوده است. انتقال‌های درون‌حکومتی درواقع بسته به صلاحدید و اختیاری‌اند، مجموع تعداد آنها رو به کاهش است و پیش‌بینی‌شدنی هم نیستند. شهرداری‌ها می‌بایست راه‌های تازه‌ای را در کسب درآمد برای سرمایه و مخارج جاری شناسایی کنند. به هر حال در بیشتر شهرهای در حال توسعه، ساختارهای مورد نیاز برای بهبود و ارتقای منابع مستقل و اولیه عایدات – همچون مالیات‌های محلی و پرداخت مردم به ازای خدمات – اغلب وجود ندارند یا از بین رفته‌اند، و نظام و سامانه‌ای هم برای جمع‌آوری مبالغ مذکور موجود نیست. در عین حال که منابع عایدات برای حکومت شهری می‌تواند در کشورهای در حال توسعه بس متنوع و متفاوت از یکدیگر باشد، بیشتر شهرداری‌ها دچار معضلی به نام عواید ناچیز و بی‌اعتبار هستند.

محدودیت‌ها یا قید و بندهای درآمدی معمولاً با اقدامات ضعیف مدیریت مالی، رو به وخامت بیشتری می‌نهند. دشوار بتوان شهرداری‌ای را یافت که هدف تجمعی بیشینه‌سازی کارایی را در خود داشته باشد؛ آخر آنها در تلاش و کشمکش‌اند تا همان وضع موجود را حفظ کنند و در همان حال باید بکوشند تا تقاضاهای جدید طیف گسترده‌ی سهم‌ها را نیز برآورده سازند. هزینه‌های بالاسری فراوان اداری، بودجه‌بندی غیرواقع‌گرایانه، دیون معوق^۱ و نظارت ناکافی، همه و همه منجر به مخارج مه‌رناشدنی گشته‌اند، که البته با گزارش‌های تورم سالیانه هم منطبق است. روال‌های کاری کمرشکن و خسته‌کننده و خلأهای ساده‌ی مهارتی، در چیزهایی از این دست آشکار می‌شوند:

- تأخیرهای زمانی در روند پرداخت‌ها به خاطر ساختارهای مسئولیتی و پاسخگویی سلسله‌مراتبی؛
- عدم تجربه در حسابداری هزینه^۲، که موجب می‌گردد گرایش به هزینه‌های واحد (یا مقایسه با جایگزین‌ها) دنبال شود؛
- فقدان روش‌های حسابرسی که منطبق است با عایدی و مخارج در سطح خدمات؛
- فقدان اطلاعات در مورد داشته‌ها و الزام‌ها و تعهدات، بدون وجود روال‌هایی برای حسابداری اعتباری^۳؛
- توانایی اندک برای مدیریت ریسک و مسئولیت‌پذیر کردن مدیریت خدمات برای ریسک؛ و
- عدم شناخت و درک از اندیشه سودآوری.

1. arrears

2. cost accounting

3. accrual accounting

اپراتورهای خصوصی مایل به شکل‌دهی شراکت با شهرداری‌هایی هستند که دانسته‌ها و موقعیت مالی‌شان را از طریق فرایندهای مختلف اصلاحی، بهبود بخشیده باشند. آنان به مانند اهداگران، به دنبال درآمدهای پایدارتر و پررونق‌تر، بودجه‌بندی حساس و تلاش‌هایی به سمت مدیریت مالی درست و صحیح هستند. در عین حال که آنها از موقعیت کلی مالی بهره می‌برند، مایل به این تضمین و اطمینان خواهند بود که مقوله‌های خاصی در به حداقل رساندن خطر برای آنان وجود داشته باشد، و اینها درواقع می‌توانند در زمره شرایط قرارداد شراکتی قرار گیرند.

بهترین عملکردها در نقاط مختلف جهان می‌توانند شاخصی را برای انواع تلاش‌هایی که در بهبود و ارتقای وضعیت کلی امور مالی حکومت شهری نقش دارند، به دست دهند. اینها مشتمل‌اند بر:

- بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی راهبردی (ن.ک. مباحث مطرح شده در فصل ۴) به مثابه بخش عمده‌ای از نظام مدیریت مالی مطلع و آگاه؛
- ایجاد و استقرار روال‌های کاری حساسیت‌پذیر که سرعت نظارت و گزارش‌دهی مالی را بالا ببرند، و مدیریت مالی را قادر به اقداماتی سازند که بتوان آنها را با کارآمدی هر چه تمام‌تر به کار بست؛
- ظرفیت‌سازی کافی با ارتقا و بهبود مهارت‌ها و تجربه در دیپارتمان حسابداری^۱. این به عنوان مثال می‌تواند شامل معرفی فن‌ورزها یا تکنیسین‌های حسابداری، آموزش دانش امور مالی برای مدیران ارشد و یا جلسه‌های ساده‌تر برای کارکنان رده پایین‌تر (دبیری / اجرایی)، استفاده از صاحب‌نظران تشکیل و ساخت مدیریت قرارداد، امکان‌پذیر ساختن نقل و انتقال کارکنان بین دیپارتمان‌های خدمات و مالی، و فراهم کردن آموزش جهت‌گیری‌های تجاری-بازرگانی و نیز رواج فرصت مطالعاتی-آموزشی^۲ و نظایر آن در بخش خصوصی باشد؛
- ظرفیت‌سازی بسیج عواید از طریق حرفه‌ای‌سازی^۳، درجه‌بندی یا رتبه‌بندی اعتبار، و اوراق قرضه شهرداری^۴؛ و
- تقویت مالیات مستغلات و جمع‌آوری مالیات، افزایش بسامد و دقت برآوردهای مجدد، تسهیل روال‌های کاری از طریق ارائه ارزیابی کلی مبتنی بر ناحیه یا حوزه (یا حرکت به سوی خودارزیابی)^۵ با هدف کاهش گستره ناهنجاری‌ها و روال‌های خلاف و نادرست.

□ تأمین مالی مربوط به زیرساخت‌ها

تأمین مالی مربوط به زیرساخت‌ها و خدمات‌رسانی اغلب بخش عمده‌ای از کل بودجه شهرداری را تشکیل می‌دهد، و سامانه‌ها و اقدامات مدیریت مالی برای کل شهرداری، در مدیریت خرد تأمین مالی خدمات انعکاس می‌یابد. لیکن با این حال اقدامات مشخص چندی - مرتبط با خدمات - وجود دارند که تأکید بر آنها ارزشمند و ضروری است، و پاره‌ای از اقدامات و فعالیت‌های نوعی نیز هستند که بر مدیریت خدمات تأثیرهای خاصی را بر جای می‌گذارند.

ظرفیت ناچیز مدیریت مالی موجب جلوگیری از عملکرد درست هر نظام تأمین خدماتی می‌شود، لیکن شراکت‌های عمومی - خصوصی و

1. accountancy
 2. technician
 3. secondment
 4. professionalisation
 5. bonds
 6. self-assessment

به‌طور مشخص آنهایی که با حضور و دخالت بخش خصوصی بزرگ‌مقیاس صورت می‌گیرد، نیاز عمده‌تری را به شناخت و درک فعالیت‌های تجاری- بازرگانی ایجاد می‌کند. برخی از ناکارآمدی‌های عمومی‌تر مدیریتی، با مدنظر قرار دادن مدیریت روزمره تأمین مالی خدمات آشکار می‌شوند. به عنوان مثال، مشاهده اینهایی که در ادامه ذکر می‌شوند، چندان نامعمول نیست:

- عدم وضوح و روشنی در اینکه هزینه‌های فراهم کردن نوع خاصی از خدمات چیست، و نیز فقدان اطلاعات به شکل درست. این می‌تواند با عدم علاقه در پیش‌بینی و انجام تحلیل هزینه - فایده و سنجش مقایسه‌ای برای تبیین دقیق و روشن پیامدهای هزینه و تعرفه همراه باشد.
 - عدم جداسازی (یا اختصاص معین) بودجه برای خدمات منفرد یا تک. حتی آن دسته از شهرداری‌هایی که حساب‌های جداگانه‌ای را برای آب یا برای ضایعات جامد در نظر می‌گیرند، لزوماً همیشه هم تمامی هزینه‌های متناوب را تحت یک زیرعنوان نمی‌گنجانند (مثلاً هزینه‌های کارکنان و نگهداری وسایل اغلب در هزینه‌های بالاسری^۱ عمومی جای می‌گیرند).
 - فقدان تصمیم‌گیری سازمان‌دهی‌شده در مورد تخصیص یارانه‌ها، و فقدان روشنی و وضوح در یارانه‌دهی کلی خدمات رفاهی به‌وسیله خدمات درآمدزا.
 - فقدان تخصص مناسب مالی در دپارتمان کاری. دپارتمان‌های خدماتی فاقد بایگان اسناد حسابداری^۲، حسابدار یا تکنیسین حسابداری هستند؛ و مدیران ارشد خدماتی نیز دانش و آگاهی چندانی در زمینه امور مالی ندارند. مدیران خدمات عموماً به حساب‌های مزدگیری خو گرفته‌اند و نه نظارت بر پرداخت‌های قرارداد.
 - فقدان دانش و آگاهی از کسب‌وکار خدمات در دپارتمان مالی مرکزی؛ کارکنان امور عایدات و به‌ویژه کارکنانی که در باجه حضور دارند معمولاً مشتری‌مدار^۳ نیستند؛ عدم مسئولیت برای ترویج موقعیت‌ها یا فرصت‌های کاری موازی جدید.
- تأثیر تأمین مالی خدمات (و به طریق اولی تغییر و تحول‌های مورد نیاز در آن) در بین بخش‌های مختلف با یکدیگر بسیار فرق می‌کند و به همین ترتیب، قلمرو و مفاد و مضمون ترتیبات شراکت نیز در آنها بسیار متنوع و متفاوت است. به عنوان مثال، تأثیرگذاری‌های تأمین مالی شهرداری بر مدیریت ضایعات جامد، بسیار مستقیم‌اند و تعداد زیادی از اپراتورهای ضایعات جامد که تحت قراردادهای خدماتی یا مدیریتی به کار می‌پردازند، مزدشان را مستقیماً از شهرداری دریافت می‌کنند. آنها ریسک فراهم‌سازی خدمات خاصی را برای دوره زمانی معینی، با این فرض و پنداشت متقبل می‌شوند که شهرداری بودجه لازم را برای پرداختن به آنها دارد. در عین حال که در خدمات آب و فاضلاب و قراردادهای مدیریتی هم ماجرا از این قرار است، شکل و قالب‌های بلندپروازانه‌تر قراردادها در این بخش خدماتی، برای پرداخت درواقع به مشتری وابسته‌اند. البته به هر حال به خطامشی تأمین مالی صحیح و مناسب در شهرداری در حیطه تنظیم تعرفه و یارانه‌دهی نیز بستگی پیدا می‌کنند.

افزون بر بهبودبخشی‌های مذکور در مدیریت تأمین مالی کلی و سلامت شهرداری، مدیریت کارآمد مالی در شراکت‌های خدماتی به‌طور مشخص مشتمل بر اینهاست:

- **بازیابی هزینه:** ارائه و به اجرا درآوردن اصول بازیابی هزینه، نقشی تعیین‌کننده در خدمات‌رسانی پایدار دارند. اپراتورهای خصوصی به‌منظور اطمینان یافتن از اینکه مزدشان را بابت خدماتی که تأمین می‌کنند دریافت خواهند کرد، مایل‌اند پیش از ورود به عرصه شراکت، مشاهده کنند بازیابی هزینه در نظر گرفته شده است.

1. overhead
2. book-keeper
3. customer-oriented

- **شفافیت و اطلاعات:** بسیاری از اهداف شهرداری در شراکت‌ها فقط در صورتی برآورده خواهند شد که اطلاعات بیشتری در این باره که تصمیم‌ها بر چه پایه قرار می‌گیرند، وجود داشته باشد. هزینه‌های خدمات می‌بایست در گزارش‌های مالی به دقت مشخص شوند و دربرگیرنده تمامی هزینه‌های شناخته شده باشند.
- **وضوح و روشنی:** به منظور ارتقای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، گزارش هزینه می‌بایست کاملاً واضح و روشن باشد. هنگامی که گزارش مالی وضوح کافی ندارد، همه ذی‌سهم‌ها ناآرام خواهند بود.

برخوردها یا رفتارهای شهرداری

برخوردهای کارکنان با اصلاحات مربوط به شهرداری به‌طور کلی، و با شراکت‌های عمومی- خصوصی به‌طور مشخص، از اساس بر راه و روشی که سامانه‌ها یا آرایه‌بندی‌های جدید اندیشیده، طراحی و اجرا می‌شوند تأثیر می‌گذارند. یکی از مسائل و معضلات عمده مربوط به برخوردها در فضاهای دیوان‌سالارانه اداری همچون شهرداری، مقاومت طبیعی در برابر تغییر وضع موجود است. همان‌گونه که در فصل ۳ مشاهده شد، این مقاومت‌ها ناشی از دلایل مختلف عقیدتی، سیاسی، اقتصادی و مالی‌اند. در بستر و زمینه شراکت‌های متمرکز بر فقر و محرومیت، تغییر برخورد و رفتار می‌تواند برای کار با تأمین‌کنندگان خرده‌پا، و دخیل شدن یا گنجاندن NGOها و همچنین خود اقشار فقیر، ضروری باشد^(۹). بدین ترتیب است که تغییر رفتار و برخورد می‌تواند نقشی بس پیچیده‌تر به خود بگیرد.

شناخت این نکته اهمیت دارد که تغییر رفتارها در این زمینه دارای شکل و قالب یکسانی نیست. برخوردهای موجود میان ذی‌سهم‌های مختلف در آغاز کار بسیار متنوع و متفاوت است: از نقش بسیار حمایت‌گر و پشتیبان گرفته، تا بسیار محتاطانه و دست به عصا و یا موضع مقاومت‌کننده و جز آن. اینان در عین حال می‌توانند دستخوش تغییر و تحول عمده نیز بشوند. برخوردهای خاص و مشخص در برابر شراکت‌ها می‌تواند از سوی گروه‌ها یا افراد شکل گیرد، و می‌تواند به خاطر عوامل چندی باشد، که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- عدم درک و شناخت درباره ماهیت، شکل و قالب، و مقصد و هدف شراکت‌ها؛
- دغدغه راجع به فقدان موقعیت یا قدرت فردی یا سازمانی؛
- دغدغه از دست دادن کنترل و نظارت بر روی منابع؛ و
- دغدغه از دست دادن شغل یا موجود نبودن مقام و موقعیت استخدامی فعلی.

□ ساختاربندی روند تغییر برخورد

گام عمده در ارتقای ظرفیت سازمانی شهرداری همانا تغییر رفتارها و برخوردهاست، و مدافعان شراکت‌ها بی‌چون و چرا این نقش را به‌منظور به پیش بردن روند موردنظر بر عهده می‌گیرند. از جمله رموز تغییر و تحول رفتاری - برخوردی، شناخت و درک دیدگاه‌های مختلف است. بدین منظور، مواردی از این دست ضرورت می‌یابند.

- شناسایی قلمرو و ماهیت دغدغه‌ها و مسائل هر یک از ذی‌سهم‌های شهری (مثلاً اینکه آیا دغدغه اصلی‌شان کسب سود است، یا اندازه و مرتبه سازمان بین‌المللی، نیاز به تعامل با اقشار فقیر، یا از دست دادن شغل یا جز آن؟)؛
- تشخیص و تأیید و اعتبار بخشیدن به این دغدغه‌ها (خواه گروهی باشد و خواه فردی) و ماهیت موانع ایجاد شده؛
- شناسایی فواید و مزایای مشخص شراکت‌ها، یا حیطه‌های ملایم‌سازی بالقوه مربوط به زیرگروه‌ها؛
- عرضه پاسخ‌ها یا واکنش‌های همه‌جانبه و کل‌نگر متناسب با دغدغه‌ها یا مسائل معین؛

- تأکید بر فواید و مزایا، تأثیرات مخالف و رویکردهای تخفیف‌دهنده (بر پایه‌ای مجزا یا تک‌تک)؛ و
- ایجاد اطمینان از این بابت که مسائل یاد شده، در چارچوب شراکت گنجانده شده‌اند.

□ واکنش در برابر دغدغه‌های عمده گروه‌های ذی‌سهم

به تناوب، اما نه همیشه، مسائل و موضوعات را می‌توان برحسب منافع یا علائق حرفه‌ای یا شغلی دسته‌بندی کرد. در بحثی که در ادامه مطرح می‌گردد، پاره‌ای از موضوعات مربوط به گروه‌های ذی‌نفع در میان ذی‌سهم‌های شهری، عنوان می‌شود (نیز ن.ک. مباحث پیشین مربوط به رهبری و مدیریت وابسته به شهرداری). تصویری از طیف منافع ذی‌سهم‌های شهری (و واکنش‌های به‌وجود آمده)، در پیرامند ۷-۱۲ به دست داده شده است.

کارکنان اداری می‌خواهند ببینند که روال‌ها و سامانه‌های موجود به درستی دنبال می‌شوند و اینکه دگرگونی و عوامل مختل‌کننده به حداقل رسیده‌اند. محتمل است که کارکنان اداری از میزانی اختیار در مورد استقرار منابع شهری بهره‌مند باشند. از منظر و دیدگاه آنان، ترتیبات و آرایه‌بندی شراکتی می‌تواند بر قدرت مستقیم آنان آسیب برساند و بر مقام و جایگاه‌شان تأثیر [منفی] نهد. بیشتر شهرداری‌ها به این معضل دچارند که حتی تصمیم‌های کمینه یا حداقلی نیز به مقامات ارشد اداری در رده‌های بالاتر ارجاع داده می‌شوند و آنها هم حق مسلم خود می‌دانند که تقریباً بر تمامی تصمیم‌های معمول نیز سرپرستی کنند. در ترتیبات شراکت با اپراتور بخش خصوصی، ماهیت این گونه قدرت و اختیارهای اداری دگرگون می‌شود؛ و به جای اینکه کنترل و مهار مستقیم بر همه تصمیم‌ها در همه زمان‌ها وجود داشته باشد، نقشی نظارت‌گر یا مقررکننده در کار خواهد بود. این تغییر نقش نه تنها مستلزم برخورد متفاوت با مقوله نظارت عالی اداری است (تغییر از جهت‌دهی به توانمندسازی)، بلکه مستلزم سنجش گسترده‌تر واقعیت‌های عینی در مدیریت نیز هست. این امر نیاز به الگوهای رفتاری متفاوت، و واضح و روشن دارد. کارکنان اداری ممکن است ببینند برای بالا بردن میزان کارایی بسیاری از سامانه‌های اجرایی داخلی به‌منظور انطباق با استانداردهای تازه اپراتور خصوصی تحت فشار قرار گرفته‌اند.

معمولاً دغدغه نمایندگان منتخب، عدم نظارت یا کنترل مستقیم بر خدمات‌رسانی است، به‌ویژه در صورتی که رأی‌دهندگان، آنها را بر مبنای اینکه تأمین‌کننده خدمات‌اند، برگزیده باشند. در بسیاری از شهرداری‌ها، نمایندگان منتخب در رده شورا و هیئت امناء، این سنت را با خود دارند که در تأمین خدمات دخالت می‌کنند و نه در تعیین خط‌مشی. آنان به‌طور معمول با تأسیسات زیربنایی جدید یا بهبودبخشی‌های زیربنایی یا خدمات خاصی که شخصاً در پیشینه‌شان دارند، شناخته می‌شوند. در ترتیبات شراکت چه‌بسا تأثیر آنها بر قراردادهای شغل‌ها و منابع و همچنین برنامه‌ریزی خدمات، هر چه کوتاه‌تر و مختصرتر شود. یکی از دغدغه‌های آنان ممکن است این باشد که مسئول یا پاسخگو قلمداد شوند، یا اینکه موفقیت‌ها موجب آشکار شدن ناکارآمدی‌های گذشته گردد. البته به هر حال موفقیت به‌طور معمول رمز عوض کردن رفتار دست‌اندرکاران سیاست به‌شمار می‌آید، و نمونه‌های فراوانی از سیاستمداران در دست است که خواهان همراه شدن با پروژه‌های موفقیت‌آمیز در قلمرو عمومی‌اند.

سیاستمداران در عین حال دغدغه تأثیرگذاری‌های موجود بر روی رأی‌دهندگان را نیز دارند: آیا رویکرد شراکتی تأثیر عکس بر گروهی از رأی‌دهندگان دارد؟ یکی از دغدغه‌های عمده، موضوع تعرفه است. دشوار بتوان سیاستمدارانی را یافت که بخواهند انگ هم‌سو شدن با تعرفه بالاتر برای خدمات پایه را بپذیرند، و این ربطی به رده و موقعیت آنها ندارد. دوره تصدی کوتاه در شورا و شهرداری، بدین معناست که آنان منفعت میان‌مدت را بر نمی‌تابند. برخی هم در این میان دغدغه‌شان تنها نتایجی است که در آینده بی‌درنگ دست‌یافتنی است.

پیرابند ۷-۱۲ واکنش یا پاسخ به منافع و علائق ذی‌سهم‌ها

گونه‌رو، زیمبابوه

پیوند با پیرابندهای ۴-۵، ۴-۹، ۴-۱۰، ۳-۱۱، ۴-۱۱

پاسخ‌ها یا واکنش‌ها	دغدغه‌ها / علائق	
- گزینش محتاطانه تأمین‌کننده مجرب خدمات از بخش خصوصی - مناقصه رقابتی امور مربوط به آب و فاضلاب - درخواست طرح پیشنهادی (RFP) دارای ویژگی‌هایی برای انتقال سرمایه و فناوری به گونه‌رو است. - ذی‌سهم‌های دعوت‌شده برای ملاقات‌های مشورتی با پیشنهاددهندگان مناقصه - بهره‌گیری از پشتیبانی حکومت، کارگزاری‌های توسعه، مشاور و اجتماع محلی برای اجرای موفقیت‌آمیز طرح پیشنهادی - تبادل نظر با حکومت از طریق روند موجود	- اقدامات مدیریت شهری کارآمدتر و بادوام‌تر - تهیه و تدارک بهتر خدمات - عرضه سرمایه و فناوری‌ای که در شهر، موجود و در دسترس نیست. - بهره‌گیری از پشتیبانی اجتماع محلی - ایجاد اطمینان از اینکه شراکت عمومی - خصوصی، موفق به برآورده کردن اهداف شورا می‌شود - اطمینان از پشتیبانی حکومت	کارمند شهرداری
درخواست طرح پیشنهادی شامل سرمایه‌گذاری پولی است	کاستن از تخلیه منابع سرمایه‌ای در شهرداری	خزانه‌دار
- درخواست طرح پیشنهادی شامل خدمات انبار فاضلاب است - الزامات شراکت، اطمینان لازم را بابت حفظ استانداردهای بهداشت عمومی و ایمنی به وجود می‌آورند.	- برداشتن خدمات انبار فاضلاب از وظایف دپارتمانی - ایجاد بهبود دسترسی به خدمات پایه تأثیرگذار بر بهداشت عمومی	دپارتمان بهداشت
- ظرفیت برآورد شده تأمین‌کننده خدمات، در بسیج منابع مالی و مدارک صلاحیتی کارکنان، راهبردی برای راه‌اندازی خدمات - الزامات انتقال فناوری، در طرح پیشنهادی گنجانده شده است. - احیا و باززنده‌سازی تجهیزات و ماشین‌آلات، بخشی از قرارداد است. - طرح پیشنهادی نوعی امنیت شغلی را تضمین می‌کند.	- تأمین خدمات کارآمدتر - عرضه فناوری جدید - ارائه تجهیزات و دستگاه‌های جدید - اطمینان از امنیت شغلی کارکنان	دپارتمان مهندسی فنی
- اطمینان از انتقال کارکنان به اپراتور - اوضاع و شرایط به مانند - یا بهتر از - شرایط موجود - شرایط آتی منوط به اوضاع و شرایط شورا است. - پرورش مهارت‌ها (محلی و بین‌المللی)، که اپراتور آن را تأمین می‌کند.	- امنیت شغلی - اوضاع و شرایط استخدامی و اشتغال	کارکنان آب و فاضلاب (کارکنان حفظ و نگهداری، اپراتورها، افراد حرفه‌ای، کنتورخوان‌ها)
- تضمین روال‌های واضح و روشن مناقصه‌بندی - حفظ کنترل بر تعرفه‌ها - تضمین استانداردهای اجرایی	- از دست ندادن رأی‌ها و محبوبیت - رسیدگی به ایجاد وضوح و شفافیت شراکت عمومی - خصوصی - تأمین خدمات بهتر و مقرون به صرفه‌تر برای تمامی ساکنان	نمایندگان سیاسی (شهردار، اعضای کمیته، اعضای شورا، کمیته‌های تشکیل هیئت امنا)
شهرداری WDCها را به همراه تمامی ذی‌سهم‌ها دعوت کرد تا بخشی از روند تدوین شراکت عمومی - خصوصی را تشکیل دهند	- تضمین خدمات مقرون به صرفه و قابل اعتماد - اطمینان از اینکه حضور و دخالت دارند و مشورت کافی با آنها صورت می‌گیرد.	کمیته‌های تشکیل هیئت امنا ^۱ (WDCها)

منبع: پلامر و نیه‌ماچنا، ۲۰۰۱

به منظور تشکیل گروهی از اعضای منتخب که پشتیبان اندیشه شراکت‌اند، مدافعان این کار نیازمند آن خواهند بود که بر فواید بی‌درنگ و بلافاصل دست‌یافتنی تأکید کنند و دست به ایجاد چارچوب‌هایی شراکتی که موجب به حداکثر رساندن اینها خواهند شد بزنند؛ و در این میان تدبیر راهبردهایی برای به اجرا درآوردن افزایش تعرفه‌ها نیز می‌تواند ضرورت یابد. ظرفیت‌سازی امری اساسی است: قرار گرفتن در معرض موفقیت‌های به دست آمده در دیگر نقاط و مکان‌ها به از میان برداشته شدن برخی از رفتارها یا برخوردهای بنا شده بر پایه فرض و پنداشت‌ها کمک می‌کند. نمایش موفقیت نیز می‌تواند بیشترین جاذبه را فراهم آورد، و واضح است که سیاستمداران با دیدن تشکیل شراکت‌های شهری موفقیت‌آمیز، حتماً رفتار و برخوردشان را تغییر می‌دهند. البته به هر حال آنچه که اهمیتی بیش از همه دارد، پشتیبانی رأی‌دهندگان است؛ و ایجاد روندی واضح و روشن که سیاستمداران بتوانند از آن طریق عقیده و دیدگاه رأی‌دهندگان را «مشاهده کنند»، به احتمال قوی رمز ایجاد تغییرات رفتاری در میان اعضای منتخب به‌شمار می‌آید.

کارکنان فنی، به‌ویژه آنهایی که مستقیماً با تدارک و تهیه خدمات همراه‌اند، فقط دغدغه شغل‌شان را نخواهند داشت: آنان می‌خواهند با نوعی توقع و انتظار از مسیر حرفه‌ای‌شان وارد این شغل حرفه‌ای شوند. شراکت عمومی - خصوصی می‌تواند این توقع را کاملاً دگرگون سازد و فرصت‌هایی را در دیگر حیطه‌ها که اینان آشنایی چندانی با آن ندارند فراهم آورد. به‌عنوان مثال:

- شراکت می‌تواند تهدید مستقیمی برای اعتبار حرفه‌ای آنها باشد. برخی هراس دارند که رویکرد شراکتی این پیام را بفرستد که مدیران ارشد (یا یک دپارتمان مشخص) موفقیتی در کار خود نداشته‌اند، و در نهایت هم سطوح و رده‌های جدید اجرایی ممکن است ناکارایی‌ها و عدم صلاحیت‌های از پیش موجود را آشکار سازند.
- نظام‌های تأمین مالی جدید ممکن است فرصت را برای قالب‌های سنتی رانت‌جویی از بین ببرند.
- برخی از پرسنل فنی با فقدان قدرت و اختیار بر کنترل خطی - رشته‌ای بر کارکنان و مسئولیت روزمره برای تمام شکل و قالب‌های مخارج مواجه خواهند شد. این موضوعات در هر سازمانی که حقوق و موقعیت و مقام می‌تواند بر پایه میزان بودجه‌ها و منابع بخش‌های مختلف مورد قضاوت قرار گیرد، موضوعات مهمی به‌شمار می‌آیند.
- شراکت‌ها می‌توانند مسیرهای کاری کارکنان حرفه‌ای را نیز تغییر دهند. در مؤسسات شهرهای بزرگ، موقعیت مهندس فنی ارشد یا سرپرست، قدرت و منزلت عظیمی را به همراه دارد که ظاهراً به خاطر بودجه‌های کلان و توان و ظرفیت تصمیم‌گیری در مورد امور سرمایه‌ای است. در شهرداری، تفویض مسئولیت شبکه آب و فاضلاب ممکن است ماهیت موقعیت یاد شده را از منظر مدیران رده میانی، به شکلی ریشه‌ای دگرگون سازد.

برای کارکنان دون پایه‌تر، این نیز معمول و رایج است که همان رفتار و برخورد مدیران‌شان را از خود بروز دهند. بدین ترتیب، تغییر برخورد از موضع بالا به پایین به موضع جدید، احتمالاً کارآمدتر از همه چیز خواهد بود. یکی از دلایل تردید و دودلی میان اعضای ارشد کارکنان، عدم آشنایی‌شان با ترتیبات شراکت است، و آنان مایل‌اند فرض و انگاشت‌ها را به کارکنان رده پایین‌تر منتقل و واگذار کنند. از سوی دیگر، کارکنان رده پایین‌تر ممکن است چیزهای بیشتری را در این میان از کف بدهند. آنها خواسته‌اند شغل وابسته به شهرداری را پیشه کنند، با توقع و انتظاری از این دست که شهرداری چگونه اداره می‌شود، و به‌رغم پرداختی ناچیزشان، آشنایی لازم را با مقام و قدرتی که با این نوع کار همراه است، دارند. تأثیر رویکردهای شراکتی و دیگر عرصه‌ها یا حیطه‌های اصلاحات را که بر این‌گونه انتظارات آسیب می‌رسانند، نمی‌بایست دست‌کم گرفت و کمتر از آنی که واقعاً هست برآورد کرد.

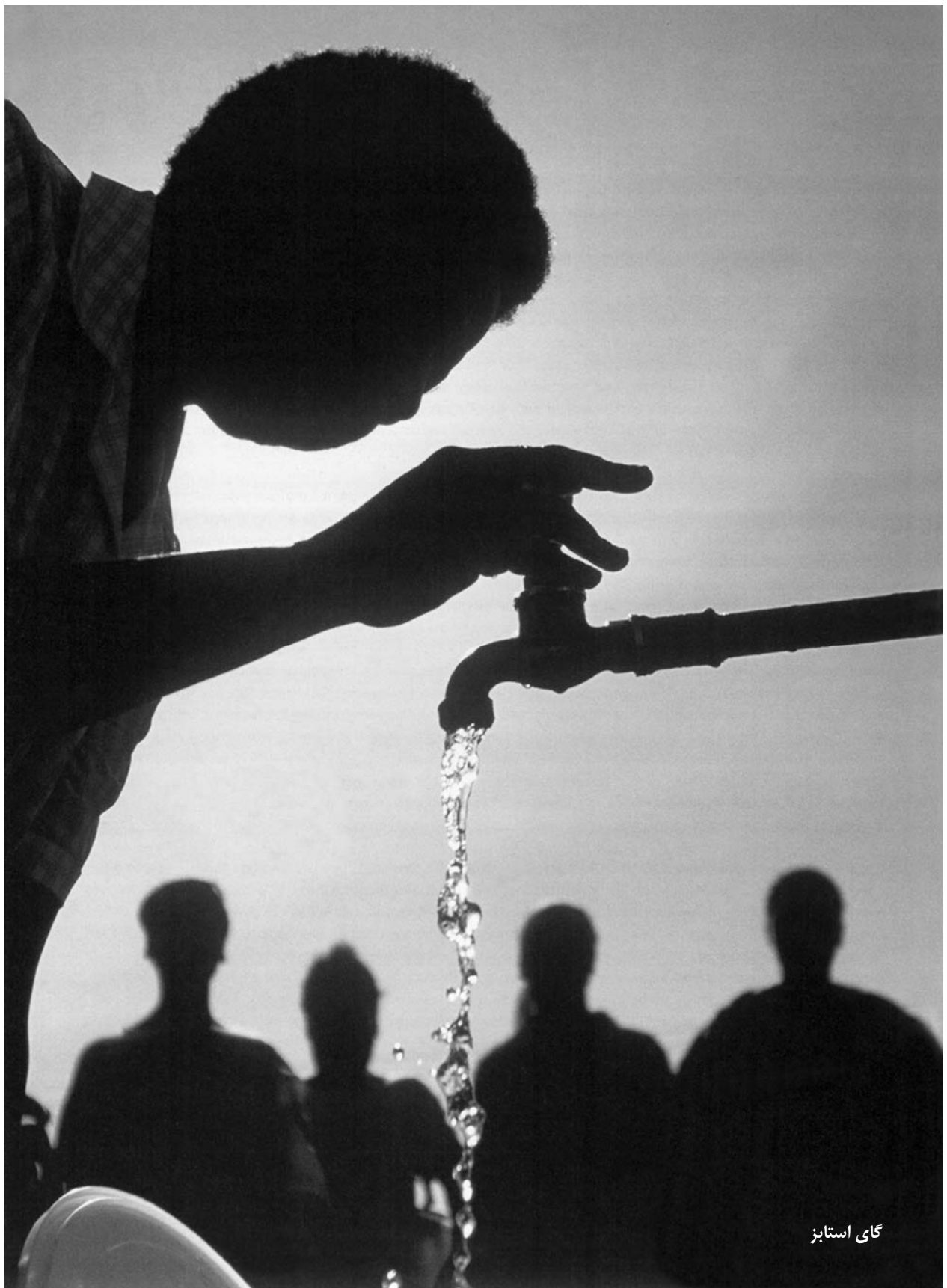
تغییر برخوردهای کارکنان فنی مستلزم درک دغدغه‌هایی حرفه‌ای است که عمیقاً ملکه ذهن شده‌اند. خاستگاه اینها سواد و آموزش و همچنین موقعیت اتخاذ شده از طریق پیوندهای حرفه‌ای آنهاست. آنان تحت تحمیل سلسله‌مراتب اجرایی دپارتمان‌های کاری و میزان اندک مهارت‌های لازم در شراکت‌ها - که در مدیران ارشد فنی به چشم می‌خورد - قرار دارند. تغییر برخوردها می‌تواند به معنای آفریدن فرصت‌ها یا موقعیت‌های تازه نیز باشد. بسیاری از مهندسان فنی وابسته به شهرداری که به جنبه‌های طراحی و ساخت‌وساز در حرفه‌شان

علاقه‌مند هستند، ممکن است دریابند بهترین راه حل درازمدت برای شان، پیوستن به بخش خصوصی است. برخی دیگر چه بسا علاقه‌مند به توسعه ظرفیت به منظور آماده‌سازی شراکت‌ها و تعدیل و تنظیم نقش نظارتی باشند. باز هم برخی دیگر ممکن است مقام و موقعیت خود را در نظارت بشناسند و خواهان رفتن به کارگزاری‌ای باشند که نقش نظارتی دارد.

در جایی که شراکت‌ها با مشاوره کافی پیش نرفته باشند، چه بسا عمده‌ترین مقاومت فوری با ترتیبات تازه شراکتی ناشی از آن دسته از کارکنان یدی باشد که در حوزه خدماتی به استخدام درآمده‌اند (ن.ک. فصل ۶). دغدغه آنان امنیت شغلی، موقعیت، پرداخت حقوق و شرایط کاری است. بسیاری ممکن است مایل باشند در استخدام بخش عمومی بمانند (غالباً شناخته شده‌ها را به ناشناخته‌ها، و مصونیت و خاطر جمعی در آگاهی از مستمری پیش‌بینی‌شدنی و نظایر آن را ترجیح می‌دهند). البته به هر حال گاهی اوقات فرایندهای مشاوره می‌توانند موجب تغییر و تحول رفتاری- برخوردی در میان کارکنان محلی شوند، که بازتابی هم در نمایندگی اتحادیه پیدا نمی‌کند. در سطح و رده‌ای فردی، اطمینان و دلگرمی از اینکه شغل‌ها ایمن‌اند و اوضاع و شرایط - و از جمله حقوق و مستمری - در همان سطح و میزان باقی می‌ماند یا بهبود می‌یابد، اغلب برای متقاعد شدن کارکنان غیرماهر، بابت مزایای انتقال به بخش خصوصی، کفایت می‌کند.

راه‌های متعددی در تلاش برای فائق آمدن بر مقاومت در برابر تغییر و تحول وجود دارد. مهم‌ترین عامل همانا شناخت و تشخیص، معتبر شمردن و پرداختن به دیدگاه‌های مختلف کنشگران حاضر و ذی‌مدخل است. گام مهم دیگر، ایجاد روندی روشن است که تشکیک و ترس از فساد و گمراهی را از میان بردارد. حضور و دخالت ذی‌سهم‌ها در گوئهر (ن.ک. پیرایند ۷-۱۲) در تغییر افکار عمومی، به دو دلیل موفق بود: نخست آنکه تلاش هشیارانه‌ای برای حضور و دخالت تمامی ذی‌سهم‌ها در مباحث مربوط به شراکت‌های عمومی - خصوصی صورت گرفت؛ و دوم، مفهوم شراکت به کارکنان آموخته شد. نوعی هم‌رأیی و وفاق در میان اتحادیه‌های تجاری، تعاونی‌ها، شورا و انجمن‌ها و مؤسسات مالیات‌دهنده به وجود آمد. بازوها یا عوامل اجرایی سیاسی و اداری شورا، روابطی را با گروه‌ها و افراد اصلی در اجتماع محلی پرورش و رواج دادند. واهمه و تردید و تشکیکی که در مراحل آغازین جزو مشخصه‌های رفتاری- برخوردی به‌شمار می‌آمد، به تدریج جای خود را به پشتیبانی بیشتر ذی‌سهم‌ها داد.

سرانجام اینکه، موفقیت مرئی و آشکار و ظرفیت‌سازی پایدار غالباً تغییر و تحول رفتاری مورد نیاز را به بار می‌آورد.



گای استابز

چارچوبی برای عملکرد

در این فصل موجز، کوشش بر آن است تا عناصر مختلف و تنوع ظرفیت سازی وابسته به شهرداری برای شراکت های عمومی - خصوصی که در فصل های پیشین مورد بحث و بررسی قرار گرفت، به اختصار مطرح گردد و در چارچوبی گسترده برای اقدام عملکردی جای داده شود.

حیطه های پیچیده شراکت های عمومی - خصوصی می تواند چنین کلیاتی را به محل مناقشه بدل سازد. در این چارچوب مشخص، بر مدیریت شهری، کاهش فقر و محرومیت، و چشم اندازی گسترده از شراکت های عمومی - خصوصی تأکید می شود. هدف آن نیز فراهم آوردن شیوه و روش ساختارمند در نظر گرفتن شراکت های مذکور در بافتار وابسته و مربوط به شهرداری و برنامه های مکمل و همچنین ابزارگان^۱ فنی ارائه شده در دیگر جاهاست. پیچیدگی اشاره شده، با در هم آمیختن واکنش ها یا پاسخ های فقر و محرومیت در شراکت عمومی - خصوصی، و نه جداسازی آنها به مثابه افزونه های اختیاری یا گزینه ای، مورد تأکید بیشتر نیز قرار گرفته است.

کانون این پیچیدگی، آشفته بازار سازمان ها و تشکیلات بس فراوان و گسترده ای است که همه آنها را با هم «بخش خصوصی» می خوانند. با همه اینها، در هم پیچیدگی یاد شده، نشان دهنده ماهیت واقعی خدمات رسانی در شهرهای در حال توسعه است. روند مشارکت بخش خصوصی در چرخش از وظیفه و عملکرد عمومی صرف به عملکرد خصوصی بزرگ مقیاس صرف خلاصه نمی شود. موضوع در واقع عبارت است از تغییر موضع از ترکیب درهم آمیخته تأمین کنندگان خدمات به ساختاری - اگر خدا بخواهد - هر چه یکپارچه تر. این چارچوب برای عمل، در واقع تمرکز بیشتر بر تأکید و برجسته سازی روندها و عناصر اصلی در تصویری بزرگ تر است، و نه جزئیات تهیه و تدارک بخش خصوصی بزرگ مقیاس. به خوانندگان کتاب عمیقاً توصیه می شود که منابع تفصیلی را از همین موضوعات برگیرند و به دست آورند (ن.ک. پیوست «الف»).

این نیز به مانند همه این قبیل چارچوب ها، فقط حکم نوعی راهنما را دارد و می بایست انطباق لازم را برای سازگاری با زمینه و بافتار مورد نظر و همچنین خواست ها و آرزوهای کلی یا بسیار خاص و مشخص شهرداری ذی ربط، پیدا کند. اوضاع و شرایط بومی تعیین خواهند کرد که در این میان چه چیز ممکن است و چه چیز نیست؛ و در واقع حیطه های اصلی موضوع را، چه سیاسی باشد و چه نظارتی، فراهم خواهند ساخت. در عین حال که اقدامات مربوط به رده خط مشی کاملاً بیرون از قلمرو و گستره کتاب حاضر است، لیکن جنبه ای عمده از ظرفیت بالقوه مربوط و وابسته به شهرداری به شمار می آید. ذی سهم های موجود و ظرفیت های نسبی آنان نیز متعاقباً بر حیطه های اصلی اقدامات تأثیر خواهند نهاد. وجود ناوگانی از منابع و مخازن یا تانکرهای آب، به هر حال داشته هایی را برای آب رسانی به دست می دهد، که در برنامه ریزی های مستلزم کوشش و مهارت فراوان تر یا بلند پروازانه تر شبکه ای نمی توان از آنها چشم پوشید. NGO های با کفایتی که در ترویج و شناسایی امور سلامت و بهداشت با اقشار تهی دست به کار می پردازند، نقش عمده ای در پیوند دادن فواید خدمات با کاهش فقر دارند. تمایل بخش خصوصی بین المللی نیز آشکارا بر رویکرد شهرداری در دستیابی به این اهداف، تأثیر می نهد. البته توازن میان اینها، در هر زمینه و بافتاری، مختص خود آن است.

آنچه که به هر حال آشکار می نماید، همانا نیاز به پشتیبانی بیشتر در رده مرتبط با شهرداری، به منظور تمرکز بر شراکت های عمومی - خصوصی، و درآمیختن و یکدست ساختن آنها در راهبردهای حکمرانی شهری است. هدف این چارچوب، خاطرنشان کردن حیطه های اقداماتی اصلی به شهرداری هاست، که در آن حیطه ها طرح و برنامه های اقداماتی معین بخشی را می توان ایجاد کرد و پروارند - البته با امید کمک و همراهی متخصصان بیرونی ماهر در شریک سازی و برنامه ریزی، طراحی و مذاکرات مربوط به قراردادها. بدین ترتیب چارچوب مذکور، تنها چنان ساختاری برای شهرداری ها به منظور استفاده در ایجاد استخوان بندی لازم شراکت های متمرکز بر رسیدن به اهداف شهری و کاهش فقر است.

1. toolkit
2. extra

تمرکز بر مقاصد شراکت

شناسایی اهداف شهری برای شراکت‌های خدماتی • اجتماعی • اقتصادی • مالی • کالبدی • سیاسی • نهادی	رسیدن به اهداف شهری از طریق شراکت
وضع کردن رویکردی برای تکوین شراکت، که در رسیدن به اهداف حکومت یاری رساند • مشارکت و مشاوره • برنامه‌ریزی یکپارچه و یکدست در رده راهبردی • مدیریت درست از جنبه مالی • اقدامات مسئولانه و واضح و روشن • مدیریت نوآورانه و مبتنی بر تشریک مساعی پیوند فعالیت‌های شراکتی در دیگر اقدامات مرتبط با فقر، همچون • بسیج اجتماع محلی، توانمندسازی و سازمان‌دهی آن • ابتکارات ناشی از تقاضا • درجه‌بندی خدمات • رفع مشکلات و مسائل اجاره‌نشینی تکوین شراکت‌ها با توجه به الزام‌ها و اقدامات مربوط به شهرداری • ایجاد رویکردی راهبردی • توافق در مورد اولویت‌ها، از طریق مشاوره عمومی • ایجاد اعتماد و اطمینان از طریق توالی‌بندی و ترتیب اصلاحات خدماتی به شکلی کارآمد • تکیه به آموزه‌های فراگرفته شده از هر شراکت	استقرار و پیوند شراکت‌ها در حکمرانی و مدیریت شهری
شناسایی نیازها و اهداف اقشار فقیر • انجام برآوردهای معیشتی / فقر و محرومیت مشارکت‌جویانه • شناسایی حیطه‌های به حاشیه راندن و محروم‌سازی‌های سیاسی و نهادی • تبیین و روشن‌سازی اهداف گروه‌ها و اقشار متنوع درهم‌آمیزی درس‌های کاهش فقر، همچون • تسهیل خدمات‌رسانی ناشی از تقاضا • ارتقای ظرفیت اجتماع محلی برای مشارکت‌جویی • یکدست‌سازی راه‌حل‌ها در سطح و رده خرد • پاسخ به تغییرپذیری و تنوع موجود در اجتماع‌های فقیر محلی • پرداختن به تورش (کژروی)‌ها و به حاشیه راندن‌های جنسیتی شناسایی و پاسخ به دغدغه‌های اصلی اقشار فقیر، همچون • فقدان انتخاب • توانایی پرداخت یا استطاعت‌پذیری • دسترسی‌پذیری • استثمار • امنیت اجاره‌نشینی • فرصت‌های استخدامی و اشتغال شناسایی کنشگران موجود، داشته‌ها و سازوکارهای دخیل در خدمات‌رسانی به اقشار فقیر، همچون • کنشگران شهری وابسته به شهرداری • اپراتورهای خصوصی • تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات • پشتیبانی NGO • دیگر خانوارهای تهی‌دست	تأثیرگذاری بر کاهش فقر

تکوین چارچوب شراکتی

بررسی و واکاوی کمک‌ها و نقش‌های کنشگران در شراکت • شهرداری • بخش خصوصی بین‌المللی • بخش خصوصی ملی • تأمین‌کننده کوچک مقیاس یا خرده‌پا • NCOها • CBOها شناسایی کمک و نقش‌های بالقوه کنشگران خارجی (بیرونی) • اهداکنندگان و کارگزاری‌های بین‌المللی تأمین بودجه • مشاوران متخصص ایجاد ارزش‌یابی از ویژگی‌ها یا مشخصه‌های گوناگونی که شرکا در شراکت به همراه می‌آورند. • مهارت‌ها و کارایی‌های تکمیلی • برخورد‌ها و رویکردهای متعارض و دارای هم‌بستگی سازوکارهای طراحی برای شریک کردن، از جمله برای تشویق تعامل کارآمد، همچون • ایجاد رویکردی آموزشی • ایجاد تضمین و اطمینان بابت تهیه و تدارک کافی • برقراری وضوح در نقش‌ها، و تعهد به آنها • بازنگری و نظارت بر برنامه شریک‌سازی • تکیه بر دارایی‌ها و تفاوت‌ها	اتکا بر دارایی‌های شرکای بالقوه
در نظر گرفتن قلمرو و درون‌مایه چارچوب شراکت با توجه به اهداف شهری • شناسایی اجزا و مؤلفه‌های عمده‌ای که به اهداف موردنظر پاسخ می‌گویند • گنجاندن این جنبه‌ها در چارچوب شراکت پرداختن به اهداف کالبدی، همچون • پوشش‌دهی خدمات • گزینه‌های خدمات • کیفیت خدمات پرداختن به اهداف اجتماعی و سیاسی، همچون • برابرنگری و دسترسی به خدمات بهبودیافته • یکدست‌سازی تأمین خدمات • هدف‌گیری جنسیتی خدمات • رفتار درست و منصفانه با کارکنان (کارکنان امور شهری و تأمین‌کنندگان غیررسمی خدمات) • مشارکت اجتماع محلی و ظرفیت‌سازی پرداختن به اهداف مالی و اقتصادی، همچون • جذب سرمایه پولی بخش خصوصی • تضمین مدیریت ریسک کارآمد • ایجاد انگیزه‌های مالی • ایجاد خط‌مشی مناسب بازیابی هزینه و اجرای آن پرداختن به اهداف نهادی، همچون • انتقال مهارت‌ها • انتقال فناوری • ظرفیت‌سازی • ساختار تصمیم‌گیری	تمرکز بر قلمرو و درون‌مایه ترتیبات شراکت

در نظریه‌های عوامل مؤثر بر شیوه‌ای که شراکت می‌بایست ساختار بندی شود • میزان تأثیری که شهرداری می‌بایست بگذارد • روابط میان کنشگران • دسته‌بندی و تفکیک وظایف خدماتی شناسایی عوامل اصلی تأثیرگذار بر تدارکات اپراتورهای بزرگ مقیاس، همچون • هزینه‌های دادوستد • ظرفیت • اطلاعات ایجاد شناخت از الگوهای مختلف عقد قرارداد با شریکی که از بخش خصوصی بزرگ مقیاس است، و محدودیت‌ها و فرصت‌های این الگوها، با توجه به اهداف توافق شده • قراردادهای خدماتی • قراردادهای مدیریتی • قراردادهای اجاره (استیجاری) • فرانسیزها • امتیازهای ویژه • قراردادهای BOT ایجاد درکی از موضوعات عمده دخیل در امر به کار پرداختن با تأمین کنندگان خرده‌پا • قیدوبندها یا موانع حضور و دخالت معنادار • سازوکارهای فائق آمدن بر محدودیت‌ها ایجاد درکی از پارامترهای اصلی مربوط به نقش و موقعیت NGOها • قراردادهای جداگانه • زیرقراردادها • قرارداد(ها) با اجتماع محلی • ترتیبات ائتلافی	برقراری ترتیبات مناسب سازمانی و قراردادی
--	---

پذیرفتن اصول اساسی شراکت‌ها، و به کار پرداختن در این مسیر • روشنی و وضوح، و مسئولیت پذیری • رقابت یا هم‌اوردی جویی • صراحت و دقت • مشارکت ذی سهم‌ها • برابرنگری • شفافیت و پیش‌بینی پذیری • مدیریت ریسک • پایداری یا دوام‌پذیری اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی	برقراری اصول صحیح شراکت
--	--------------------------------

ارتقای ظرفیت برای اجرای شراکت‌ها

درک زمینه اجرایی
شراکت‌های مربوط به
شهرداری

- ایجاد درکی از زمینه اجرایی شهرداری و تأثیرات آن بر شراکت‌های عمومی - خصوصی
- زمینه و بافتار سیاسی و نیز تمایل سیاسی برای شراکت‌ها
 - زمینه یا بافتار اقتصادی
 - چارچوب قانون‌گذاری
 - بافتار و راهبران خط‌مشی
 - زمینه و بافتار اداری
- ایجاد درکی از محیط و فضای مقررات نظارتی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی
- مقررکننده یا نظارت‌گر کیست؟
 - چه چیز تحت مقررات نظارتی قرار می‌گیرد (قیمت، اجازه ورود، کیفیت)؟
 - چه کسی مورد نظارت قرار می‌گیرد؟
 - نحوه نظارت بر اینها چگونه است؟

ارتقای منابع انسانی

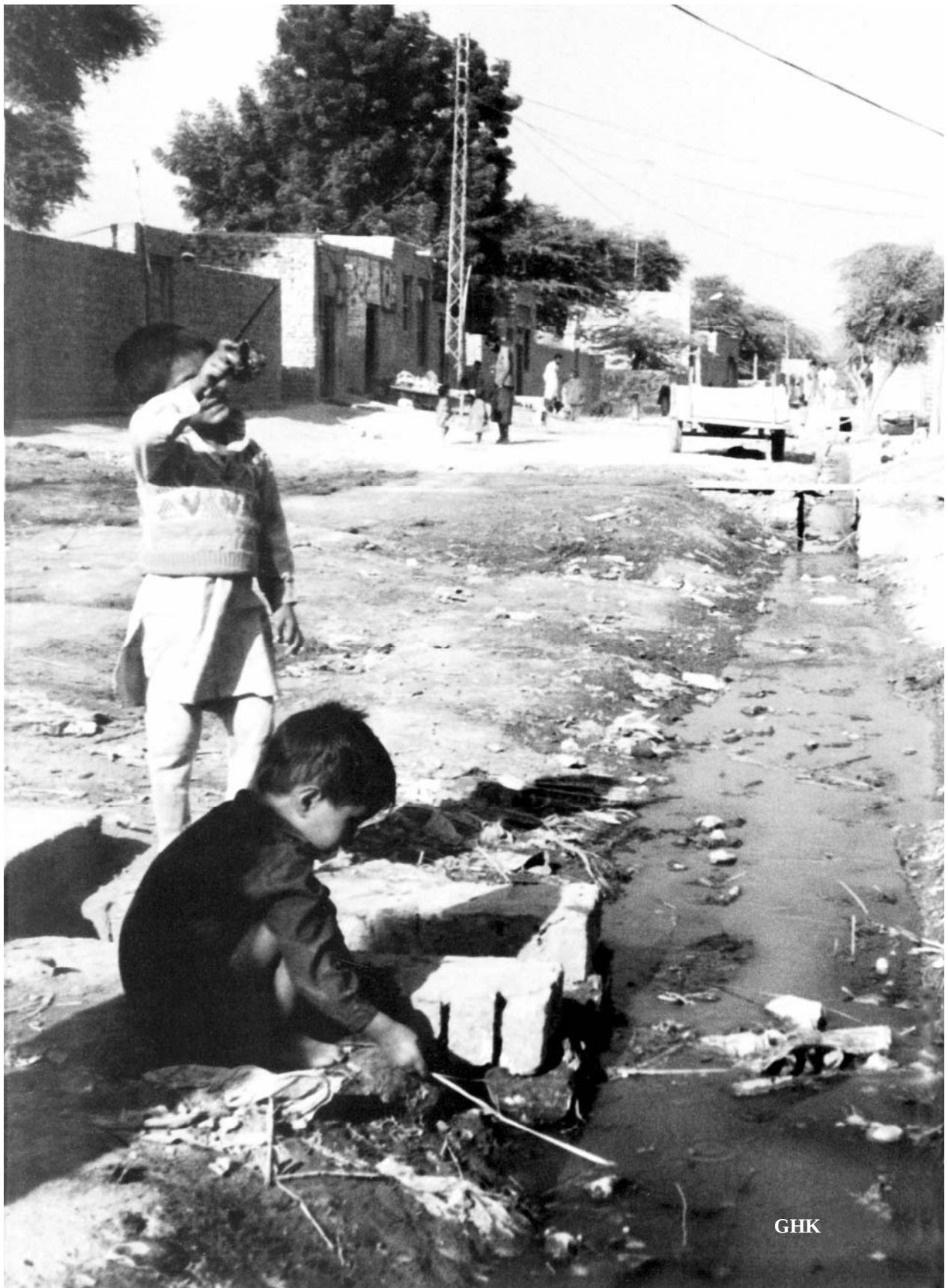
- ایجاد مهارت‌های مناسب برای تکوین، اجرا و تداوم بخشی مهارت‌های مناسب، همچون
- ظرفیت برای تجزیه و تحلیل نیازها
 - ظرفیت برای ایجاد واکنشی راهبردی
 - ظرفیت برای اجرای راهبرد توافق‌شده
 - ظرفیت برای حفظ و نگهداری شراکت‌های کارآمد
 - ظرفیت برای به کار بردن با ذی‌سهم‌ها
 - توان عمل کردن به مثابه شریک کارآمد
 - توان درک کاستی‌های ظرفیتی
 - تکوین و اجرای راهبرد پرورش مهارت‌ها
 - شناسایی خلأهای مهارتی عمده
 - شناخت اینکه چگونه می‌توان این خلأها را از داخل یا بدون پشتیبانی بیرونی، پر کرد و برطرف ساخت
 - اجرای برنامه‌های پرورش مهارت‌ها
 - اطمینان از وجود ظرفیت پاینده و مستمر در تصمیم‌گیری
 - تکوین سازوکارهایی برای اطمینان از پایداری و تداوم مهارت‌ها

پشتیبانی
از
توسعه سازمانی

- ایجاد راهبرد توسعه سازمانی در پاسخ به راهبردهای شراکت
- شناسایی عوامل سازمانی اصلی محدودکننده شریک‌سازی کارآمد
 - شناسایی سازوکارها به منظور تغییر و تحول
 - پرداختن به ظرفیت‌های مدیریتی
 - رهبری روند مشارکت‌جویی
 - روند مبارزه، ایجاد محیطی برای تغییر، از میان برداشتن سکون اداری یا دیوان‌سالارانه
 - تضمین عمق مهارت‌ها و آگاهی شراکتی
 - تعیین راهبرد و سازوکارهایی برای اجرا
 - استقرار شهرداری در مقام شریکی در خور اعتماد
 - پرداختن به قید و بندهای نظام‌نامه‌ای
 - برنامه‌ریزی راهبردی
 - ایجاد و تکوین شراکت
 - اجرای شراکت، شامل تهیه و تدارک، قراردادبندی و جز اینها
 - پرداختن به تأثیرات ناشی از - و نیز بر - ساختارهای شهری
 - هماهنگ‌سازی داخلی (درونی) کارآمد
 - تأثیرات کوچک‌اندازه‌سازی دپارتمان‌های مهندسی فنی
 - جداسازی آب و فاضلاب
 - محل عملکرد ضایعات جامد، عملکردهای درآمدی یا عایداتی، ابتکارات ارتقای سکونتگاه‌های کم‌درآمد
 - ظرفیت تسهیل واکنش‌ها یا پاسخ‌های چندجانبه

پرداختن به ظرفیت‌های مالی برای تضمین شالوده قوی مالی و شرکای درخور اعتماد

- تأمین مالی‌های شهری عمومی
- مدیریت، شالوده بهبود یافته مالی
- تأمین مالی خدمات مختلف
- تجزیه و تحلیل‌های هزینه و منفعت، نظارت و معیارسنجی
- پرداختن به برخوردهای شهری
- شناسایی انسدادهای برخوردی - رفتاری عمده
- تشخیص تفاوت‌ها میان تأثیرات و دیدگاه‌های مختلف
- شناسایی انگیزه برای تغییر و تحول
- پرداختن به موضوعات گوناگون و فرونشاندن آنها از طریق اقدام مستقیم در هر جا که ممکن باشد
- برقراری خط‌مشی اطلاعاتی آزاد و باز
- سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی



GHK

تماس‌ها یا ارتباط‌های سودمند

□ برنامه آب و فاضلاب^۱ (WSP)

برنامه آب و فاضلاب (WSP) در واقع شراکتی است بین‌المللی به منظور کمک به اقشار فقیر و محروم در دسترسی به خدمات بهبودیافته آب و فاضلاب. در این برنامه مطالعات و پژوهش‌های گسترده و فراوانی در مورد تأمین‌کنندگان مستقل خدمات و تأمین‌کنندگان بزرگ‌مقیاس، با تمرکز بر تأثیرات انواع گوناگون فراهم‌سازی خدمات بر اقشار فقیر، صورت گرفته است. اینان هم‌اکنون دستورالعمل‌هایی را برای معاملات مرتبط با اقشار فقیر و در هواداری از این اقشار، در دست تهیه دارند. تارنمای (وبسایت) آن مشتمل بر شمار عظیم مطالب منتشرشده‌ای است که به صورت آن‌لاین - یا بر طبق درخواست- موجود و در دسترس‌اند. تماس با برنامه مذکور، از طریق ستاد مرکزی و یا دفاتر محلی آن امکان‌پذیر است.

Water and Sanitation Program Headquarters

ستاد مرکزی برنامه آب و فاضلاب

Water Supply and Sanitation Division

The World Bank Group

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

U.S.A.

tel: +1 202 473 9785

fax: +1 202 522 3313

email: info@wsp.org

website: www.wsp.org

□ شراکت‌های عمومی - خصوصی برای محیط شهری^۲ (PPPUE)

شراکت‌های عمومی- خصوصی UNDP (برنامه توسعه سازمان ملل متحد) برای محیط شهری که به اختصار PPPUE خوانده می‌شود، عهده‌دار پشتیبانی از تکوین و توسعه شراکت‌های نوآورانه در رده محلی است. PPPUE با تمرکز بر کمک و همکاری با شهرهای کوچک و متوسط، به کار کردن با تمامی ذی‌سهم‌های بالقوه می‌پردازد. PPPUE دارای سه جزء یا مؤلفه به هم مرتبط برای پشتیبانی از کشورهای در حال توسعه است. «برنامه‌های ملی»^۳ به سرپرستی و نظارت امور و تکوین خط‌مشی، ظرفیت‌سازی و نیز پروژه‌های راهبر و پیشگام در سطح کشور می‌پردازند؛ و «واحد ویژه واکنش‌های انعطاف‌پذیر»^۴ PPPUE فراهم‌کننده کارشناسی‌های تخصصی و پشتیبانی از پروژه‌های مستمر و در دست انجامی است که مستلزم مداخله‌های کوتاه‌مدت‌اند؛ و «شبکه آموزش جهانی»^۵ PPPUE از ظرفیت‌های شبکه‌ای قدرتمند اینترنت به منظور پژوهش در زمینه ابزارهای خط‌مشی شراکت عمومی- خصوصی، مبادله عملکردها و اقدامات بهینه و همچنین موردپژوهی‌ها در سطوح جهانی و منطقه‌ای بهره می‌گیرد، و آموزش‌های لازم برای شراکت عمومی - خصوصی را فراهم می‌سازد.

1. Water and Sanitation Program (WSP)

2. Public-Private Partnerships for the Urban Environment (PPPUE)

3. National Programmes, the

4. Flexible Response Facility

5. Global Learning Network

UNDP/BDP/PPUE
Cnr. Visagie & Prinsloo Streets
Petoria 0001
South Africa
tel: +27 (0) 12 320 3820
fax: +27 (0) 12 320 2413/4/5
email: pppue@undp.org
website: www.undp.org/pppue

Postal address:
UNDP/BDP/PPPUE
UN House
351 Schoeman Street
PO Box 6541
Pretoria 0001
South Africa

□ واحد مشاوره تأسیسات زیربنایی عمومی - خصوصی (PPIAF)

PPIAF واحد ویژه کمک‌های فنی است، با هدف کمک به کشورهای در حال توسعه در بهبود کیفیت تأسیسات زیربنایی‌شان، از طریق مداخله بخش خصوصی. این واحد به انتشار اقدامات بهینه صورت گرفته در این زمینه می‌پردازد، و توانایی ایجاد بستر و مسیر کمک و همکاری فنی با حکومت‌ها را در مورد راهبردها و معیارها [ی تعیین شده] برای مداخله بخش خصوصی، در خود دارد. واحد مذکور می‌تواند طیفی از مشاوره‌های کشوری و چندملیتی را، به همراه فعالیت‌های مرتبط گوناگون در بیشتر خدمات شهری، تأمین مالی کند. درخواست‌های حمایتی می‌توانند از طریق تارنما یا وبسایت PPIAF صورت پذیرند.

PPIAF
Program Management Unit
C/O World Bank
Room 19-061
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
U.S.A.
tel: +1 202 458 5588
fax: +1 202 522 3481
email: Info@ppiaf.org
website: www.ppiaf.org

□ سازمان بین‌المللی کار^۱ (ILO)

سازمان بین‌المللی کار از جمله کارگزاری‌های تخصصی سازمان ملل (UN) است که در پی ارتقای عدالت اجتماعی و حقوق شناخته شده بین‌المللی در زمینه نیروی کار و نیروی انسانی است. سازمان مذکور کمک و همکاری‌های فنی را عمدتاً در زمینه‌های آموزش حرفه‌ای و همچنین باززنده‌سازی حرفه‌ای و دیگر زمینه‌های از این دست فراهم می‌سازد، که عبارت‌اند از: خط‌مشی استخدامی یا اشتغال؛ سرپرستی اداری نیروی کار؛ قانون کار و روابط صنعتی؛ شرایط کاری؛ توسعه مدیریت؛ تعاون و همکاری؛ امنیت اجتماعی؛ آمارهای نیروی کار و همچنین ایمنی و بهداشت شغلی. این سازمان به ترغیب و تبلیغ تکوین و توسعه سازمان‌های استخدامی و کارگری مستقل می‌پردازد و آموزش‌ها و خدمات مشاوره‌ای لازم را در اختیار سازمان‌های یاد شده قرار می‌دهد.

International Labour Organization
4 route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland
tel: +41 (0) 22 799 6111
fax: +41 (0) 22 798 8685
email: ilo@ilo.org
website: www.ilo.org

□ واحد سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های مربوط به شهرداری^۲ (MIIU)

این واحد (با کوتاه‌نوشت MIIU) را حکومت افریقای جنوبی به منظور کمک به شهرداری‌ها در یافتن راه‌حل‌های نوآورانه برای مسائل و معضلات در زمینه تأمین مالی و مدیریت خدمات شهری اساسی همچون تأمین آب، زهکشی فاضلاب، ضایعات، انرژی و حمل‌ونقل، تأسیس کرد. راه‌حل‌های مذکور شامل مداخله گروه‌ها و احزاب جدید در تأمین خدمات در قالب‌های گوناگون ترتیبات و آرایه‌بندی‌های شراکت عمومی-خصوصی است. واحد موسوم به MIIU این کمک و همکاری‌ها را در داخل افریقای جنوبی تأمین می‌کند.

Municipal Infrastructure Investment Unit
Development Bank of South Africa
1258 Lever Road
Headway Hill
Midrand
Po Box 8151, Midrand 1685
South Africa
tel: +27 (0) 11 313 3413
fax: +27 (0) 11 313 3358
email: info@miiu.org.za
website: www.miiu.org.za

1. International Labour Organization (ILO)
2. Municipal Infrastructure Investment Unit (MIIU)

□ شرکای تجاری (کسب‌وکار) برای توسعه^۱ (BPD)

شبکه موسوم به شرکای تجاری (کسب‌وکار) برای توسعه، شبکه‌ای غیررسمی از شرکاست، با هدف نشان دادن اینکه شراکت میان سه بخش - یعنی عمومی، خصوصی و جامعه شهروندی - در رده محلی می‌تواند به دستاوردهایی فراتر از عملکرد تکی هر یک از گروه‌های مذکور نائل آید. «شاخه آب و فاضلاب» شبکه مورد بحث هدفش بهبود دسترسی به آب سالم و زهکشی بهداشتی کارآمد فاضلاب - از طریق پروژه‌های متمرکز، بررسی و مطالعه و تسهیم آموزه‌های فراگرفته شده - برای شمار فزاینده اقشار تهی‌دست شهری در کشورهای در حال توسعه است. شاخه یاد شده، می‌کوشد از طریق پروژه‌های متمرکز نشان دهد که شراکت‌های سه‌جانبه یا سه‌بخشی می‌تواند با روی هم گذاشتن تخصص و داشته‌های یگانه و منحصر به خودشان، به راستی موجب دستاوردهای مثبت متقابل برای همه شوند. شاخه مذکور از طریق خبرنامه‌ها، تارنماها و دیگر رسانه‌ها و انتشارات عمده از این دست، به ترویج و پراکنش یافته‌هایش در سطح گسترده، به‌منظور تسهیم عملکردهای بهینه در زمینه‌های موردنظر اقدام کرده است.

BPD water and Sanitation Cluster

C/O WaterAid

Prince Consort House

27-29 Albert Embarkment

London SE1 7UB

U.K.

tel: +44 (0) 20 7793 4557

email: info@bpd-waterandsanitation.org

website: www.bpd-waterandsanitation.org

1. Buisness Partners for Development (BPD)

یادداشت‌ها

(توضیح: نام کامل نشانه‌های اختصاری در جدول جداگانه و نیز در متن کتاب - به فراخور- آمده‌اند.)

فصل ۱

۱. به عنوان مثال، بنگرید به اوایل کار «پروژه بهبودبخشی محله‌های فقیرنشین» در حیدرآباد هندوستان، با سرمایه‌گذاری وقت «اداره توسعه خارج از کشور» (ODA)، و اکنون «دپارتمان توسعه بین‌المللی» (DFID)، بریتانیا.
۲. سلسله کتاب‌های «ظرفیت‌سازی مربوط به شهرداری»، رشته کتاب‌های مرجعی است برای ظرفیت‌سازی حکومت محلی، با تأمین مالی برنامه «آگاهی و پژوهش» DFID، و منتشر شده به وسیله ارتاسکن (Earthscan).
۳. پلامر، ۲۰۰۰
۴. موردپژوهی‌ها را می‌توان در این نشانی یافت:

www.ghkint.com/publications and www.undo.org/pppue

۵. بنگرید به اقدامات «برنامه آب و زهکشی فاضلاب»؛ و «یادداشت‌های توسعه بخش خصوصی بانک جهانی».
۶. نشر شده‌های پیشین بر اهمیت شراکت‌های بین شهرداری‌ها و جامعه شهری (غیرنظامی) متمرکز شده‌اند. هیچ تردیدی نیست که در این زمینه می‌توان به ظرفیت‌سازی بیشتری در حیطه مربوط به شهرداری‌ها دست یافت، و جلد بعدی از این رشته انتشارات با قصد ایجاد و گسترش ظرفیت‌سازی در امور مربوط به جامعه شهری منتشر می‌شوند.

فصل ۲

۱. برای جزئیات بیشتر در مورد قراردادهای اجاره، ن.ک. فصل ۸.

فصل ۳

۱. بنگرید به استاچ و دیگران، ۲۰۰۰. نیز ن.ک. منابع و مآخذ کار اخیر «برنامه آب و زهکشی فاضلاب».
۲. معمولاً بر «چرخه معیوب مدیریت زیربنایی امور شهری مربوط به شهرداری‌ها» تأکید می‌شود؛ بدین معنی که اجرای ناکارآمد امور موجب خدمات‌رسانی ضعیف می‌شود، که نتیجه آن بازگشت اندک هزینه و به طریق اولی حفاظت و نگهداری ناکافی، رو به خرابی و زوال نهادن امکانات، خدمات‌رسانی ضعیف و اجرای ناکارآمد امور است، الی آخر. در این نظریه به نقش ظواهر تبعی یا نقش کمبود ظرفیت چندان توجهی نمی‌شود، و تمرکز صرفاً بر علت‌های مالی پس‌رفت خدمات است.
۳. به عنوان مثال، بنگرید به شفیق، ۲۰۰۱.
۴. تا به امروز، پیشیزی از این سرمایه خصوصی رهسپار تهی‌دست‌ترین کشورها نشده، و فقط بخش ناچیزی از آن نصیب رده شهرداری در دولت شده است.
۵. نمونه‌هایی از خدمات رفاهی به درستی مدیریت شده به چشم می‌خورند، که به عنوان مثال می‌توان به شیلی و بوتسوانا اشاره کرد - که دستیابی به آن، از طریق همگانی‌سازی تسهیلات عمومی امکان‌پذیر شده است. در زیمبابوه، که پوشش شبکه‌ای در آن زیاد است، شورای شهر بولاوایو خود اقدام به مدیریت کارآمد خدمات آب و فاضلاب در شهر کرده است.
۶. جکسون، ۲۰۰۰.
۷. اجزا و مؤلفه‌های اصلاح بخش در قالب بازسازی صنعت، سامان‌دهی، قیمت‌گذاری منعکس‌کننده هزینه و مشارکت بخش خصوصی توضیح داده شده

است. هریک از این اجزا و مؤلفه‌ها در بردارنده منافع و مزایا و همچنین تأثیرات بالقوه‌ای است - که معمولاً با مشارکت بخش خصوصی (PSP) اشتباه گرفته و مخلوط می‌شود. ن.ک. الکساندر و استاج، ۱۹۹۹.

فصل ۴

۱. مقتبس از باتلی، ۱۹۹۷، به نقل از استوکر، ۱۹۹۶، صص. ۱۱-۱۰.
۲. اینها مشتمل اند بر کل گرای، انعطاف‌پذیری، یارانه‌دهی، دقت به مشخصه‌ها و پای‌بندی، شفافیت بودجه‌ای- مالی و کنترل آن، هم‌خوانی و سازگاری، مشارکت‌جویی و رقابت‌پذیری. این بخش به‌شدت بر کار باتلی، ۱۹۹۷ و نیلسون، ۲۰۰۰ مبتنی است.
۳. البته به‌هرحال گرایشی هم به خدمات شبکه‌ای گروهی همچون برق و ارتباطات راه دور وجود دارد. از آنجا که اینها همه جزو وظایف و عملکردهای مربوط به شهرداری‌ها نیستند (به استثنای تأمین آب)، فرصت و موقعیت صرفاً بس محدودی برای مقامات شهرداری وجود دارد که تصویر یا درک و شناختی فراگیرتر، از پیچیدگی‌های مدیریت شهری به دست آورند.

فصل ۵

۱. تأمین مالی «شرکای کسب‌وکار برای توسعه»، از طریق بانک جهانی، DFID و همچنین کمک‌ها و مساعدت‌های شرکت خصوصی صورت می‌گیرد.
۲. تأمین مالی «برنامه آب و زهکشی بهداشتی فاضلاب»، به‌دست کمک‌کنندگان دوجانبه (متقابل) از طریق بانک جهانی صورت می‌گیرد.
۳. نظیر اینها معمولاً به‌وسیله اقتصاددانان در مقوله بحث و بررسی تقاضا، استطاعت‌پذیری (داشتن توان مالی برای پرداخت) و همچنین تمایل به پرداخت، مورد استفاده قرار می‌گیرد.
۴. در عین حال که هدف این کتاب تأکید بر اهمیت مشارکت جستن اجتماع محلی است، سازوکارها و ظرفیت‌سازی با این غایت، مقصد اصلی و اولیه آن نیست، و مزایا و روندهای مشارکت‌جویی در جای دیگری به تفصیل و با سند و مدرک درج شده است. مشارکت‌جویی می‌تواند شکل و قالب‌های گوناگونی به خود بگیرد، و هیچ شکل و قالب خاص و واحدهای نمی‌تواند در سرتاسر روند تأمین و تحویل، مطلوب یا ثابت و پابرجا باشد. اجتماع‌های محلی، به‌مانند کارگزاری‌های تأمین‌کننده، محتمل است دست به ظرفیت‌سازی و استعدادآفرینی به‌منظور مشارکت‌جویی بزنند و فرایندهای مداخله‌ای خاص خود را بیافرینند. این را نیز باید اشاره کرد که مشارکت و مشارکت‌جویی می‌تواند تحت تأثیر عوامل مختلف و متنوع اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و کالبدی (فیزیکی) قرار بگیرد، و البته بسته به نوع خدمات (خواه پسماندهای جامد باشد، یا تأمین آب و یا زهکشی بهداشتی فاضلاب)، مرحله تأمین و تحویل (طراحی، اجرا، به‌کارگیری با حفظ و نگهداری)، و همچنین سطح و رده خدمات، متفاوت خواهد بود. رمزهای راهگشا در امر مشارکت عبارت‌اند از درخور و مناسب بودن، تضمین اینکه نقش‌ها درک و شناخته شده‌اند و توافق‌های لازم در مورد اهداف انجام گرفته‌اند، و نیز تسهیل ظرفیت‌سازی برای همه شرکت‌کنندگان.
- درس‌های برگرفته از اقدامات پیشگامانه ابتکاری و مشارکت‌جویانه در زمینه کاهش فقر، خود مجموعه‌ای غنی از نمونه‌های مربوط به فواید و مزایای فعالیت‌های هدف‌مند را، که خود اقشار فقیر و تهی‌دست اقدام به شناسایی و تدوین و تنظیم آنها کرده‌اند، فراهم می‌سازد. این درس‌ها نشان‌دهنده افزایش مالکیت و مقام و مرتبه و نیز توانمندی‌ای هستند که از فرایندهای مذکور ناشی شده‌اند. با این همه، دستیابی به مشارکت می‌تواند دشوار باشد. یکی از قضایای تبعی دخالت طیفی گسترده از ذی‌سهمان گوناگون، همانا نیاز به زمان و انعطاف‌پذیری است. کمتر پروژه‌ای با اهداف هزینه و مخارج، زمان کافی در اختیار داشته است، و کمتر از آن هم انعطاف‌پذیری لازم را برای استقرار روندهای تغییر، بازخورد و بازنگری - که مشارکت را معنا و مفهوم می‌بخشد- در خود داشته‌اند.

این مفاهیم و برداشتها در کتاب «شهرداری‌ها و مشارکت اجتماع محلی، پلامر، ۲۰۰۰» با تفصیل بیشتر مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۵. ای‌میس (آمیس)، ۲۰۰۰.
۶. بنگرید به پلامر، ۲۰۰۰b، توصیف ارزیابی مشارکت‌جویانه فقر و محرومیت شهری، وین‌تیان.
۷. همان‌گونه که در جامعه به‌طور گسترده به چشم می‌خورد، گروه‌های زنان حتی تحت سلطه زنان قدرتمندتر (و چه‌بسا ثروتمندتر) نیز قرار دارند، و احتمال دارد که نیازهای آنان لزوماً بازتاب‌دهنده نیازهای اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیرتر نباشد.

۸. تعریف DFID، که در تارنما یا وبسایت امرار معاش پایدار DFID، به این نشانی موجود است:

www.livelihoods.org

۹. رویکرد «امرار معاش پایدار» (SL) هم‌اکنون روند فکری روز تعدادی از نهادها و کارگزاری‌ها همچون UNDP و DFID به‌شمار می‌آید. UNDP رویکرد امرار معاش پایدار را به‌عنوان یکی از دستورات پنج‌گانه‌اش برشمرده است.

۱۰. به‌منظور حفظ چارچوبی مقرر، فصل بعدی به توصیف‌ها و ساختار آثار مکتوب DFID در مورد امرار معاش پایدار، با تفوق دستورالعمل‌های امرار معاش پایدار DFID می‌پردازد (DFID، ۱۹۹۹).

۱۱. DFID، ۱۹۹۹، ۲-۴-۱.

۱۲. DFID، ۱۹۹۹، ۲-۴-۲.

۱۳. شهرداری می‌تواند انتخاب‌کنشگر دیگری - همچون یکی از سازمان‌های غیردولتی یا NGO - را برگزیند، به‌جای آنکه خود را در جایگاه و نقش هماهنگ‌کننده قرار دهد.

فصل ۶

۱. نیز ن.ک. جدول قیاسی در پیرامند ۲۳-۶.

۲. رأی‌گیری‌های انتخاباتی عملکرد پاسخگویی مهم و ارزشمندی دارند، و نقش آنها می‌بایست مؤکداً در شراکت‌ها مدنظر قرار گیرد، زیرا دربردارنده تأثیرات و جنبه‌های عمده و معنادار و گاه بالقوه آسیب‌رسانی نیز هستند. ن.ک. مبحث مربوط به تمایل سیاسی و تغییر و تحول، در فصل ۱۰.

۳. تغییر جهت یا دگرگون و وارون شدن [دیدگاه] سیاسی نیز خود می‌تواند دلیلی بر این باشد که چرا شراکت‌ها برپا می‌شوند و شکل می‌گیرند. البته به هر حال در این موقعیت‌ها، هنگامی که تصمیم‌گیری از دست شورا خارج می‌شود، همان شورا چه‌بسا علاقه‌اش را به شراکت از دست بدهد و وظایف یا عملکردهایی را دنبال کند که خود بر آنها تأثیر یا نفوذ بیشتری دارد.

۴. مواردی از این دست، خطرهای نهفته در شراکت‌های فاقد نظارت را نیز عیان می‌سازند.

۵. بیانیه‌ها یا گزارش‌های مأموریتی، عموماً در تارنماها یا وبسایت‌های اپراتور، موجود و در دسترس‌اند.

۶. بارتون، ۱۹۹۹، ص. ۱۰.

۷. پژوهش بین‌المللی منتشر نشده GHK از کشور هندوستان.

۸. مشارکت کسب‌وکارها یا تجارت‌های ملی را می‌توان به مثابه فایده و مزیتی موقتی برای کمپانی بین‌المللی مورد نظر نگرست، که تضمین و اطمینان لازم را بابت اینکه مناقصه از مقررات پیروی می‌کند به آن می‌دهد، و این گونه می‌نمایند که ائتلاف شکل گرفته، دارای شناخت و دانش محلی هست.

۹. کارهای بس گسترده‌ای در مورد الگوهای موجود تهیه و تدارک غیررسمی خدمات، و همچنین نقش‌های بالقوه تأمین‌کنندگان مذکور در زمینه تأمین خدمات برای اجتماع‌های فقیر محلی، صورت گرفته است. در این میان به‌ویژه، کار انجام شده در «برنامه آب و فاضلاب» در شرق آفریقا بس مورد توجه است، که درکی عظیم‌تر را درباره انواع تهیه و تأمین‌کنندگان خدمات و مقیاس اجرایی و عملکرد آنها، مزایا و فوایدی که برای کاربران تهی‌دست به همراه داشته‌اند، تأثیرات بافتار و زمینه‌های نهادی و قانونی، و همچنین محدودیت‌ها و فرصت‌های توسعه برای این قبیل اقدامات و فعالیت‌ها، فراهم می‌سازد. این بخش عمیقاً به همین کار می‌پردازد؛ و درواقع منبعی است کاملاً سودمند و به شدت درخور توصیه برای شهرداری‌های سراسر جهان، و آن هم نه صرفاً به‌منظور ارتقا و بهبود درک و شناخت مزایای تهیه و تدارک غیررسمی خدمات، بلکه به‌منظور درک این نکته که مشارکت‌های عمومی - خصوصی (PSP) رسمی چگونه تأثیری بر تهیه‌کنندگان این قبیل خدمات می‌نهند (ن.ک. کالینیون و وزینا، ۲۰۰۰). در بخش ضایعات جامد، WEDC مطالعات و بررسی‌های سودمندی را به انجام رسانده است (ن.ک. علی و کاتن، ۲۰۰۱).

۱۰. کالینیون و وزینا، ۲۰۰۰، ص. ۲.

۱۱. همان.

۱۲. درست نیست که گفته شود گرایش و علاقه عمده تمامی NGOها اجتماعی است، چرا که این امر برحسب اختیاراتشان می‌تواند متنوع باشد - از زیست‌محیطی گرفته تا قانونی و جز اینها.
۱۳. غالباً این گونه است که NGOهای بین‌المللی دارای دفاتر ملی و منطقه‌ای‌اند، و روابطی شراکتی با دیگر سطوح و رده‌های NGOهای محلی دارند. NGOهای ملی گاه فدراسیون‌ها یا اتحادیه‌های NGOهای محلی‌اند، یا اینکه می‌توانند شعبه‌هایی در جوامع محلی بومی داشته باشند. در اینجا نیز به مانند دیگر بخش‌ها، تنش‌هایی بین این رده‌ها از لحاظ تخصیص منابع و نقش‌های مختلف به چشم می‌خورد. هر چند که، احزاب و گروه‌ها اغلب کاملاً مستقل‌اند، و از جمله چالش‌هایی که فراروی آنهاست، آموختن این است که چگونه با یکدیگر به کار بپردازند و روابطی متکی بر اعتماد و اطمینان به وجود آورند. طی چند سال گذشته، با افزایش توان و ظرفیت NGOهای ملی و محلی، درواقع تنش NGOهای بین‌المللی به نوعی بازتعریف شده است.
۱۴. پلامر، ۲۰۰۰، صص. ۷۴ و بعد از آن.
۱۵. مفهوم «میان‌پهنه» یا «حد فاصل» به تفصیل در این منبع مورد بحث قرار گرفته است: پلامر، ۲۰۰۰، صص. ۶۱ به بعد.
۱۶. درک این نکته اهمیت دارد که سازمان‌های مبتنی بر اجتماع محلی (CBOها) متفاوت از NGOها هستند. عضویت در NGOها معمولاً برای همه افراد علاقه‌مند به اهداف و مقاصد سازمان، آزاد است. بدین ترتیب، اینان در برابر عضویت‌شان، این مسئولیت‌پذیری را دارند که صرفاً مردمی دریافت‌کننده خدمات (همچون ساکنان) نیستند. بلکه مردمانی هستند متعهد به داشتن نقشی فعال در توسعه خودشان. حال، CBO ممکن است هدفی کاملاً کلی در ارتقای کیفیت زندگی اجتماع محلی عضو آن داشته باشد یا می‌تواند مقصدی کاملاً مشخص در پرداختن به موضوعاتی معین همچون خدمات آب داشته باشد (که این در عین حال می‌تواند کانون تمرکز کمیته CBO با هدف کلی باشد). در بحث راجع به CBOها، از آنها به عنوان سازمان‌های مشتری یاد می‌شود.
۱۷. تکوین و شکل‌گیری سازمان‌های کارآمد اجتماع محلی، در نخستین کتاب از سلسله انتشارات از این دست مورد بررسی قرار گرفته است (پلامر، ۲۰۰۰). این فصل در عین حال به مسائل و معضلات ماندگاری که با CBOهای پروژه‌مدار به تازگی شکل گرفته همراه‌اند نیز می‌پردازد.
۱۸. بانک جهانی، ۱۹۹۷؛ کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰.
۱۹. به عنوان نمونه، ن.ک. مدارک و نوشته‌های برگرفته از «راه‌حل‌های زیربنایی [بخش] خصوصی» و «کنفرانس دربارهٔ اقشار تهی‌دست»، PPIAF، ۲۰۰۰.
۲۰. با مستثنا کردن مقوله پراهمیت موضوعات اجتماعی، این اطلاعات با استفاده از ابزارگان تهیه شده به‌وسیله بانک جهانی در زمینه آب و فاضلاب، گردآوری شده‌اند. ن.ک. بانک جهانی، ۱۹۹۷، صص. ۱۳.
۲۱. برخی از شهرداری‌ها اشاره کرده‌اند که فقدان تجربهٔ کشوری نیز معضلی عمده به‌شمار می‌آید. به هر حال، در آن شهرداری‌هایی که دارند مسیر خود را در زمینه و بافتار ملی هموار می‌سازند، درآمیختن تخصص شراکت عمومی- خصوصی با تخصص کشوری چه‌بسا امکان‌پذیر نباشد. در چنین مواردی، شهرداری‌ها می‌بایست تیم را در مجموع و به‌طور کلی بنگرند، و این اطمینان را بیابند که دانش و آگاهی محلی نیز در این میان بازنمود پیدا کرده است.
۲۲. بانک جهانی، ۱۹۹۷.
۲۳. دولت (حکومت)، بازار (کار) و جامعهٔ شهروندی (سازمان‌های جامعه شهروندی شامل مصرف‌کنندگان NGOها، اتحادیه‌ها).
۲۴. این مبحث، متمرکز است بر لیاقت‌ها یا کارایی‌های مقایسه‌ای میان سه گونهٔ سازمانی. البته برخی از کسب‌وکارها در تولید و ایجاد مزایای مورد نظر، بهتر از آن‌های دیگرند - لیکن به‌طور کلی، سازمان‌هایی که در بخش خصوصی هستند، در سودآوری بسیار بهتر از سازمان‌های دیگر بخش‌ها به شمار می‌آیند. همین امر در مورد کارایی مقرر سازی‌های حکومت و کارایی جامعهٔ شهروندی در برآورده ساختن برابری و عدالت مصداق می‌یابد.
۲۵. روند تعاونی‌سازی، البته به هر حال گزینه‌ای است امکان‌پذیر. تعداد اندکی از تسهیلات یا خدمات رفاهی (از جمله آنچه که در شیلی، بوتسوانا و دوربین، افریقای جنوبی مشاهده می‌شوند)، ثابت کرده‌اند که بخش عمومی از طریق روند تعاونی‌سازی می‌تواند به اهداف اقتصادی‌اش دست یابد.

فصل ۷

۱. با توزیع و پراکنش نیروی کار و / یا با ارائه سامانه‌های توزیع مبتنی بر اجتماع محلی.
۲. به‌عنوان مثال، در بیشتر شهرهای موسوم به «زیرصحرائی»^۱ آفریقا، شبکه‌ی زهکشی گنداب بسیار محدودی وجود دارد.
۳. انباشت غیرقانونی زباله به دست اقشار فقیر و غیرفقیر، حل کردنش بسیار دشوارتر است؛ و شهرداری‌ها گاه و بیگاه از طریق وظایف پاک‌سازی خیابانی / رُفت و روب‌شان، متحمل هزینه‌ی این‌گونه انباشت‌ها می‌شوند.
۴. به‌عنوان مثال، ن.ک. ابتکارات شهرداریِ حیدرآبادِ هندوستان در زمینه تسهیم یا مشارکت زمین، در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰.
۵. امنیت بالفعل اجاره‌نشینی هنگامی می‌تواند عنوان و مطرح گردد که ساکنان زیستگاه‌های فاقد نظم و قانون حس نکنند در معرض تهدید به بیرون راندن از آن مکان‌ها قرار دارند. آنان دارای مدارکی دال بر تأیید مالکیت نیستند، لیکن به گونه‌ای هم عمل نمی‌کنند که گویی زندگی‌شان در معرض خطر است. این خود مثلاً می‌تواند به خاطر قانون‌گذاری یا مقررات خاصی باشد که به شکلی کارآمد، پس از گذراندن دوره‌ی قانونی لازم، به تصرف یا اشغال انجام شده جنبه‌ای قانونی می‌دهد؛ و یا می‌تواند به این خاطر باشد که شهرداری اقدام به استقرار خدمات در آن مکان‌ها کرده است.
۶. به‌عنوان مثال، ن.ک. سوئز لیونز دِ زو، ۱۹۹۸؛ PDG، ۲۰۰۰b.
۷. هی‌منز، ۲۰۰۰.
۸. کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰، صص. ۱۳-۱۲.
۹. پلامر، ۲۰۰۰، ص. ۲۱.
۱۰. فاستر، ۱۹۹۸؛ پلامر و جونز، ۱۹۹۹.
۱۱. به‌عنوان مثال، ن.ک. پلامر و جونز، ۱۹۹۹.
۱۲. کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰.
۱۳. ری‌ورا، ۱۹۹۶، صص. ۳۴-۳۰.
۱۴. کوماپوز و استالکر پروپکی، ۲۰۰۰.
۱۵. به‌عنوان مثال، ن.ک. کارِ ریچارد فرانسیز در IHE در مورد هزینه‌های اتصالات.
۱۶. بحث و گفتمان اقتصادی در مورد یارانه‌ها در جای دیگری مستند شده است. ن.ک. وادامز پرایس، ۲۰۰۰، برای بحث در مورد اینکه یارانه‌ها به چه طریق می‌توانند موجب بهبود کارآمدی شوند.
۱۷. وادامز پرایس، ۲۰۰۰.
۱۸. همان‌جا، با استناد و ارجاع به کارِ لووی و دیگران، ۲۰۰۰.

فصل ۸

۱. این مدل‌ها یا الگوهای قرارداد برای کاربرد مشخصی تدوین و ایجاد شده‌اند، و به اثبات رسیده است که اینها سازوکارهای قانونی سودمندی در بخش‌هایی معین به‌شمار می‌آیند.
۲. بانک جهانی، ۱۹۹۷؛ کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰.
۳. از آنجا که هیچ یک از اینها منجر به شراکت‌هایی که چند بخش در آنها حضور و مداخله دارند نمی‌شود، در این بحث نیز گنجانده و به آنها پرداخته نشده است.

1. Sub-Saharan

۴. در عین حال که معضل عینی آب آشکارا به کار این رویکرد یکجا بسته‌بندی شده نمی‌آید، شهرداری‌ها هم به شکلی عمده درگیر موضوع نمی‌شوند، و توان به کار پرداختن با رویکردی یکدست و یکپارچه برای تأمین خدمات راه، هنگامی که این گونه خدمات پراهمیت از حیطة مسئولیت‌شان حذف می‌شوند یا خارج می‌گردند، ندارند.
۵. این رویکرد در شیلی اتخاذ گردید و به مسائل و معضلات عمده‌ای هم دامن زد. متعاقباً قوانین و مقرراتی به‌منظور اطمینان از اینکه آب و برق دیگر در اختیار همان شرکت نیست، ارائه گردید.
۶. در جایگاه و رده نخست، دوم و سوم، به ترتیب به سطوح و رده‌های شهری (وابسته و مربوط به شهرداری)، سرپرستی یا قیمومت (زیرشهری یا فرع و مادون شهرداری) و نیز رده محله‌ای خدمات ارجاع می‌گردد. ن.ک. پلامر، ۲۰۰۰، ص. ۳۸.
۷. کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰.
۸. بانک جهانی، ۱۹۹۷، چاپ و انتشار مجدد در RoSA (بدون تاریخ).
۹. کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰، ص. ۱۹.
۱۰. همان.
۱۱. معمولاً پنج سال است.
۱۲. کلاین، ۱۹۹۶.
۱۳. بنت، ۱۹۹۸ a.
۱۴. با سپاس از کریس هی‌منز و کریس ریکتسون برای کمک و همکاری‌شان در مورد هزینه‌های دادوستد و اجرا.
۱۵. متن تهیه شده به دست کریس ریکتسون، هال کروزر.
۱۶. یادداشت‌های میدانی WSP و نوشته‌های منتشر شده موجود در www.wsp.org؛ کود، ۱۹۹۷؛ علی و کاتن، ۲۰۰۱.

فصل ۹

۱. کوانترو - لیواین S، ۲۰۰۰، ص ۹.
۲. سینکلر، ۱۹۹۹، ص. ۶۰۲؛ RoSA، ۲۰۰۰a.
۳. کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰، صص. ۲۳، ۲۸؛ بانک جهانی، ۱۹۹۷، صص. ۳۲-۳۰.
۴. کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰، ص. ۱۵.
۵. وه‌یان کور روزهنو، ۲۰۰۰، صص. ۲۲۸-۲۲۶.
۶. DBSA، ۲۰۰۰، صص. ۱۲۸، ۱۳۰؛ بانک جهانی، ۱۹۹۷، صص. ۲۳-۲۲.

فصل ۱۰

۱. نیکسون، ۲۰۰۱a.
۲. DBSA، ۱۹۹۸؛ DBSA، ۲۰۰۰.
۳. بانک جهانی، ۱۹۹۷؛ کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰.
۴. به‌عنوان مثال، ن.ک. اسمیت، ۲۰۰۰.

۵. اسمیت، ۲۰۰۰، ص. ۱.
۶. همان، ص. ۸.
۷. در موقعیت‌هایی که قرارداد به مثابه ابزاری برای نظارت به‌شمار می‌آید، پرسش اصلی این است که گروه‌های درگیر و دخیل در قرارداد، با چه کسی به بحث و جدل می‌پردازند.

فصل ۱۱

۱. این بخش به تکوین و پروراندن کار انجام شده به‌وسیله دانشگاه ویت واترزند^۱ در افریقای جنوبی، در زمینه ظرفیت‌سازی برای شراکت‌های عمومی - خصوصی می‌پردازد.
۲. نیکسون، ۲۰۰۱a، ص. ۲۹.
۳. GHK بین‌المللی، ۱۹۹۹.
۴. این بخش متکی به سندی منتشر نشده، تهیه شده به‌وسیله کارگروه ویژه دانشگاه ویت واترزند برای خزانه‌داری ملی در افریقای جنوبی است؛ ن.ک. ROSA، ۱۹۹۹a، ص. ۴۰.
۵. RoSA، ۱۹۹۹a.
۶. بانک جهانی، ۱۹۹۷؛ کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰؛ RoSA، ۲۰۰۱.

فصل ۱۲

۱. دی‌وی، ۱۹۹۳.
۲. در برخی از قسمت‌های جهان، همچون جنوب آسیا، قوانینی که تضمین و اطمینان لازم را در این زمینه فراهم می‌آورند که شوراها بیشتر نمایانگر حوزه انتخاباتی‌شان هستند، می‌توانند ترکیب هیئت یا پیکره منتخب را تعیین کنند. در هندوستان، حفظ کرسی برای زنان و اقشار به حاشیه رانده شده، ماهیت نمایندگی شورای محلی را از اساس دگرگون ساخته است. نزد اقشار نسبتاً تهی‌دست و همچنین زنان فاقد تحصیلات اما به شدت پرشور، انتخاب شدن برای شورا چندان نامعمول نیست. در عین حال که اینان ممکن است دارای تحصیلات رسمی یا کارایی‌های فنی و کاری - تجاری نباشند، لیکن این گونه افراد در شورا غالباً آگاهی و شعوری اجتماعی را با خود به همراه می‌آورند که نخبگان و برگزیدگان پیشین با غلبه و اکثریت مردان، فاقد آن بودند.
۳. همچنین شواهد حاکی از آن‌اند که در برخی از موارد (اما نه همه موارد)، توان و ظرفیت شهرداری‌های کوچک‌تر، تحت تأثیر فاصله‌شان از خط‌مشی‌گذاران یا سیاست‌گذاران رده ملی قرار می‌گیرند.
۴. ن.ک. فصل ۷ در مورد نقش اهداگران در شراکت‌ها.
۵. بانک جهانی، ۱۹۹۷؛ کوانترو - لیواین، ۲۰۰۰.
۶. در شراکت‌هایی که بخش رسمی خصوصی در آنها دخیل‌اند، محتمل است که تقبل و انجام نظارت و ارزیابی در سطوح یا رده‌های متنوعی صورت پذیرد. احتمال دارد که فراهم‌کنندگان درشت‌مقیاس خدمات به اجرای روند خودنظارتی داخلی دست زنند. به عنوان مثال، در افریقای جنوبی، WSSA استانداردهای اجرایی فنی خاص خود را در پیش گرفته است. هر پروژه در داخل مورد نظارت قرار می‌گیرد، و در هر دوره گزارش‌دهی، تطابق‌های لازم برای آن انجام می‌شود. در غیاب هرگونه نظارت به قصد سامان‌دهی و تنظیم به دست شورا، این اقدام خودنظارتی ابزاری مهم و حیاتی در تضمین اینکه استانداردهای اجرایی اعمال شوند، به‌شمار می‌آید.

1. Witwatersrand

۷. پلامر، ۲۰۰۰، ص. ۵۱.

۸. به‌عنوان نمونه، ن.ک. شهفر، ۲۰۰۰. این مجموعه ابزارگان حکومت شهری و محلی «بانک جهانی» کلیات صریح و بسیار سودمندی را از تأمین مالی شهری (مربوط به شهرداری) به دست می‌دهد.

۹. ن.ک. بحث در مورد رفتارها یا برخوردهای مربوط و متناسب به شهرداری و «لایه فقر» در پلامر، ۲۰۰۰، ص. ۱۱۳.

References

- Alcazar, L, Abdala, M A and Shirley, M (2000) The Buenos Aires Water Concession World Bank, Washington, DC
- Alexander, I and Estache, A (1999) Infrastructure Restructuring and Regulation: Building a base for sustainable growth background notes prepared for an IDRC/TIPS conference 'The Role of Regulatory Reform and Growth, Lessons for Latin America, 19—22 September
- Ali, M and Cotton, A (2001) The Sweeping Business: Developing Entrepreneurial Skills for the Collection of Solid Waste WEDC, Loughborough, UK
- Ali, M and Snel, M (1999) Lessons from Community—based Initiatives in Solid Waste Task No 99, WELL Study, London
- Ali, M, Cotton, A and Westlake, K (1999) Down to Earth: Solid Waste Disposal for Low—Income Countries WEDC, Loughborough, UK
- Amis, P (2000) Final Report on Impact Assessment Study of Slum Improvement Projects DFID, New Delhi
- Amis, P (2001) 'Municipal Government, Urban Economic Growth and Poverty Reduction: Identifying the Transmission Mechanisms between Growth and Poverty' in C Rakodi with T Lloyd-Jones (eds) Urban Livelihoods: A People—centred Approach to Reducing Poverty Earthscan, London
- Amis, P (no date) The Role of Government in Adjusting Economies — Urban Water Supply: Ghana Water and Sewerage Corporation Paper 21, University of Birmingham, UK
- Artana, D, Navajas, F and Urbiztondo, S (1998) Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina IADB, Washington, DC
- Asley, C and Carney, D Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience DFID, London
- Bakker, S, Kirango, J and van der Rees, K (2000) Both Sides of the Bridge: Public—private partnerships for sustainable employment in waste management, Dar—es—Salaam paper submitted for ILO workshop, Manila, 18-21 September
- Bartone, C R, Leite, L, Triche, T and Schertenleib, R (1991) Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Service: Experiences in Latin America vol 9, Urban Development Division, World Bank, Washington, DC
- Bartone, C R (1999) Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Management: Lessons from LAC Solid Waste Management roadshow, India, 11—19 November
- Batley, R (1997) A Research Framework for Analysing Capacity to Undertake the 'New Roles' of Government DAG, University of Birmingham, UK
- Batley, R (1998) The Role of Government in Adjusting Economies — Urban Water in Zimbabwe: Performance and Capacity Analysis Paper 33, University of Birmingham and DFID, Birmingham, UK
- Bavon, A (1998) 'Does Ownership Matter? Comparing the Performance of Public and Private Enterprises in Ghana' Journal of Developing Areas no 3, Western Illinois University, Macomb, IL
- Bea II, J (ed) A City for All: Valuing Difference and Working with Diversity Zed Books, London
- Bennett, E B (1998) Contract Procurement Solutions for Public—Private Partnerships background paper for the Yale—UNDP Collaborative Program, Yale University, New Haven
- Bennett, E B (1998a) Public—Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste) background paper for the UNDP Public—Private Partnerships for the Urban Environment Programme Workshop, November, Lima, Peru

- Bernard, A, Helmich, H and Lehning, P (1998) Civil Society and International Development OECD, Paris
- Black, M (1994) Mega—slums: The Coming Sanitary Crisis WaterAid, London
- Blair, H (2000) 'Participation. and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries' World Development vol 28, no 1, pp21—39
- Blokland, M, Braadbaart, O and Schwartz, K (eds) (1999) Private Business, Private Owners: Government Shareholding in Water Enterprises Ministry of the Environment, The Hague
- Blore, I (1999) Reclaiming the Wasteland: Market Systems and Governance of Household Waste in South Africa University of Birmingham and DFID, Birmingham, UK
- Britan, E and Serra, P (1998) 'Regulation of Privatized Utilities: The Chilean Experience' World Development vol 26, no 6, pp945—962
- Brock, K (1999) 'It's Not Only Wealth that Matters — It's Peace of Mind Too': A Review of Participatory Work on Poverty and Illbeing World Bank, Washington, DC
- Brook Cowen, P J (1999) Lessons from the Guinea Water Lease Private Sector Note No 78, World Bank, Washington, DC
- Brook Cowen, PJ and Tynan, N (1999) Reaching the Urban Poor with Private Infrastructure Private Sector Note No 188, World Bank, Washington, DC
- Brook Cowen, P (1997) The Private Sector in Water and Sanitation: How To Get Started Private Sector Note No 126, World Bank, Washington, DC
- Brown, L D and Kalegaonkar, A (1998) Addressing Civil Society's Challenges: Support Organisations as Emerging Institutions vol 15, Institute for Development Research, Boston
- Campbell White, O and Bhatia, A (1998) Privatization in Africa World Bank, Washington, DC
- Caplan, K, Heap, S, Nicol, A, Plummer, J, Simpson, S and Wwiser, J (2001) Flexibility by Design: Lessons from Multi—Sector Partnerships in Water and Sanitation Projects prepared for BPD, Water and Sanitation Cluster London
- Caplan, K and Jones, D (2000) Private Sector Workshop Report The Workshop Series for BPD Water and Sanitation Cluster, London
- Caplan, K and Payne, L (2000) NGO Workshop Report The Workshop Series for BPD Water and Sanitation Cluster, London
- Caplan, K and Payne, L (2000) Public Sector Workshop Report The Workshop Series for BPD Water and Sanitation Cluster, London
- Carney, D (ed) (1998) Sustainable Rural Livelihoods: What Contributions Can We Make DFID, London
- Chisari, O and Estache, A (1999) Universal Service Obligations in Utility Concession Contracts and the Needs of the Poor in Argentina's Privatizations World Bank, Washington, DC
- Cleaver, F (1999) 'Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development' Journal of International Development vol 11, pp597—612
- Coad, A (ed) (1997) Lessons from India in Solid Waste Management, WEDC, Loughborough, UK
- Cointreau-Levine, S (1994) Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries, Volume 1: The Formal Sector UMP Policy Paper 13, World Bank, Washington, DC
- Cointreau-Levine, S (2000) Guidelines Pack: Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Management SKAT, Geneva
- Collignan, B and Vézina, M (2000) Independent Water and Sanitation Providers in African Cities: Full Report of a Ten—country Study World Bank, Washington, DC

- Collignon, B, Iaisne, R and Sie Kouadio, J-M (2000) Water and Sanitation for the Urban Poor in Côte D'Ivoire Hydroconseil, Paris
- Dailami, M and Klein, M (1998) Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets World Bank, Washington, DC
- Davey, K J (1993) Elements of Urban Management UMP Discussion Paper No 11, World Bank, Washington, DC
- Development Bank of Southern Africa (DBSA) (1998) Infrastructure: A Foundation for Development Development Report, DBSA, Midrand, South Africa
- DBSA (2000) Building Developmental Local Government Development Report, DBSA, Midrand, South Africa
- DBSA (2000a) Impact of Public—Private Partnerships on the Poor: The South African Experience DBSA, Midrand, South Africa
- Devas, N (1999) Urban Governance, The Poor and Access to Services background paper for Influence and Access: Local Democracy and Basic Service Provision, One World Action seminar, London, May
- Devas, N and Rakodi, C (eds) Managing Fast Growing Cities Longman, Harlow
- Development Research Group (including Eskeland, G, Devarajan, S and Gaguete, J-P) (1998) 1998 Abstracts of Current Studies: Private Sector Development and Public Sector Management Ref No 681-62C, World Bank, Washington, DC
- Department for International Development (DFID) (1995) Stakeholder Participation and Analysis DFID, London
- DFID (1997) Water Policy Issues: Water Resources Occasional Paper No 2, DFID and ODI, London
- DFID (1998a) Improving Water Services through Competition: Water Resources Occasional Paper No 6, DFID, London
- DFID (1999) Guidelines for Sustainable Livelihoods DFID, London
- DFID (2000) Meeting the Challenge of Urban Poverty consultation document, DFID, London
- DFID (2001) Addressing the Water Crisis strategy document, DFID, London
- Dieng, A and Janssens, J G (1997) The Management Lease Contract: The Western African Experience Habitat/UNDP, Cape Town
- Dillinger, W (1994) Decentralisation and its Implications for Urban Service Delivery UMP Policy Paper, World Bank, Washington, DC
- Dorsch, J J and Yasin, M M (1998) 'A Framework for Benchmarking in the Public Sector: Literature Review and Directions for Future Research' International Journal of Public Sector Management vol 11, no 2/3, pp91—115
- Dumol, M (2000) The Manila Water Concession World Bank, Washington, DC
- Ecocuidad/GHK (2001) The Lima Water Tankers case study carried out for the Building Municipal Capacity for Private Sector Participation research project, unpublished report
- Environment and Development Division, ECLAC (1998) Progress in the Privatization of Water—related Public Services: A Country—by— country Review for Mexico, Central America and the Caribbean ECLAC, Santiago, Chile
- Estache, A, Gomez-Lobo, A and Leipeziger, D (2000) Utilities Privatization and the Poor's Needs in Latin America: Have We Learned Enough To Get It Right? paper to conference 'Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor' London, 31 May—2 June
- Eyben, R (1999) 'How and What Can Social Anthropology Contribute to Development Policy?' Development Anthropologist vol 17, no 1—2, pp91 —97
- First National Bank (no date) Building Communities from the Waste Up First National Bank, Johannesburg

- Foster, V (1998) Considerations for Regulating Water Services While Reinforcing Social Interests WSP, UNDP/World Bank, Washington, DC
- Foster, V (2001) Condominial Water and Sewerage Systems: Costs of Implementation of the Model. El Alto—Bolivia/Pilot Project, Economic and Financial Evaluation discussion paper, Water and Sanitation Program — Andean Region, Lima, Peru
- Fox, W (1994) Strategic Options for Urban Infrastructure Management UMP Policy Paper 17, World Bank, Washington, DC
- Franceys, R (1997) Private Waters? A Bias Towards the Poor Private Sector Participation in the Water and Sanitation Sector: Water Resources programme, Occasional Paper No 3, DFID, London
- Franceys, R (2001) PPP Database, May, unpublished, HE
- Franceys, R and Sansom, K (1999) The Role of Government in Adjusting Economies, Paper 35 — India: Urban Water Supply University of Birmingham and DFID, Loughborough, UK
- Frhlich, U (1999) Private Sector: Just a (New) Hope? report on the 15th AGUASAN Workshop, Swiss Centre for Development Cooperation in Technology and Management (SKAT), Gersau, Switzerland, June—July
- Gentry, B (2000) Historical Trends in Water Financing and Management second part of a paper presented to the OECD, Yale University, New Haven
- Gentry, B (1998) Private Capital Flows and the Environment: Lessons from Latin America Edward Elgar, Cheltenham GHK International (1999) Gaborone Housing Needs Assessment Final Report unpublished report for DFID-SA, London
- GHK International (2000) Private Sector Participation in Tertiary Level Infrastructure in South Asia GHK International, London (unpublished)
- Goldin, I and Heymans, C (1999) 'Moulding a New Society: The RDP in Perspective' in G Maharaj (ed) Between Unity and Diversity: Essays on Nation—building in Post—apartheid South Africa David Philip, Cape Town
- Gomez Echeverri, L (1997) 'Bridges to Sustainability: Business and Government Working Together for a Better Environment' Yale Bulletin Series no 101
- Gordhan, K (1999) PPP Presentation to Greater Johannesburg Metropolitan Council Johannesburg, September
- Gotz, G and Harrison, K (2000) Case Study Research into MSPs in the Water Sector: Nelspruit and Dolphin Coast Concessions unpublished draft, Johannesburg
- Govender, P and Aiello, J (1999) Johannesburg's Strategic Plan for Municipal Service Partnerships' Development Southern Africa vol 16, no 4
- Government of British Columbia (2000) Public—Private Partnerships: The Challenges for Local Government (www.marh.gov.bc.ca)
- Goymen, K (2000) Municipal Reforms in Turkey: The Case of Ankara policy seminar paper, International Development Department (IDD), University of Birmingham, UK
- Goymen, K (2001) Metropolitan Project Management: Selective Observations Related to Ankara research paper, Middle East Technical University, Ankara
- Graham, P (1999) Participatory Democracy: Some Lessons From a Constitutional Democracy Which Believes In It background paper for Influence and Access: Local Democracy and Basic Service Provision, One World Action seminar, London, May
- Gray, P (1997) Colombia's Gradualist Approach to Private Participation in Infrastructure Note No 113, Private Sector Development Department, World Bank, Washington, DC
- Guijt, I and Shah, M K (ed) (1999) The Myth of Community IT Publishing, London

- Haan, H C, Coad, A and Lardinois, I (1998) Municipal Solid Waste Management Involving Micro— and Small Enterprises: Guidelines for Municipal Managers ITC, Turin
- Haarmeyer, D and Mody, A (1997) Tapping the Private Sector: Reducing Risk to Attract Expertise and Capital to Water and Sanitation Project Finance and Guarantees, World Bank, Washington, DC
- Halcrow Group (2000) PPP and the Poor in Water and Sanitation: PSP Strategy as Seen By a Consulting Firm www.wedc.ac.uk
- Halla, F and Majani, B (1999) 'Innovative Ways for Solid Waste Management in Dar-es-Salaam: Toward Stakeholder Partnerships' Habitat International vol 23, no 3, pp351—361
- Halla, F and Majani, B (1999) 'The Environmental Planning and Management Process and the Conflict over Outputs in Dar-es-Salaam' Habitat International vol 23, no 3, pp339—350
- Hazelton, D and Kondlo, S (1998) Cost Recovery for Water Schemes to Developing Urban Communities: A Comparison of Different Approaches in the Umgeni Water Planning Area WRC Report No 521/1/98, WRC, Pretoria
- Hearne, R and Jose, LT (1997) Water Markets in Mexico: Opportunities and Constraints Discussion Paper 97-01, International Institute for Environment and Development, London
- Heymans, C (2000) Proceedings of Workshop on Municipal Access to Capital Markets, Urban Lekgotla Urban Futures Conference, Johannesburg, July
- Heymans, C and Schur, M (1999) 'National and Provincial PPPs: Issues of Supervision and Accountability' Development South Africa vol 16, no 4, pp607—622
- Hlahla, M (1999) interview transcript in Partnerships fourth quarter, vol 3
- Hoornweg, D with Thomas, L (1999) What A Waste: Solid Waste Management in Asia, World Bank, Washington, DC
- Idelovitch, E and Ringskog, K (no date) Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America, World Bank, Washington, DC
- Institute of Development Studies (IDS) (1999) Strengthening Participation in Local Governance report of workshop, Brighton, 21—24 June
- International Finance Corporation (IFC) (1997) Managing Risks in Urban Water and Sanitation Projects in African Cities: Philippines —MWSS Privatization IFC, Cape Town
- IFC (1997) Managing Risks in Urban Water and Sanitation Projects in African Cities: Senegal — Dakar Water BOT IFC, Cape Town
- IFC (1997) Managing Risks in Urban Water and Sanitation Projects in African Cities: Gabon — SEEG Privatization IFC, Cape Town
- IFC (1999) The Private Sector and Development: Five Case Studies IFC/World Bank, Washington, DC
- INTRAC (1999) The Monitoring and Evaluation of Empowerment unpublished document, INTRAC, Oxford
- Jackson, B (1998) Rural and Peri—Urban Water Supplies in South Africa: financing issues paper presented at DWAF Workshop on Higher Levels of Service, Midrand, 10 February
- Jackson, B (2000) Privatisation of Water Services: Do Consumers Benefit? presentation at Consumers International Congress, Durban, 13—17 November
- Jackson, B and Hlahla, M (1999) 'South Africa's Infrastructure Service Delivery Needs: The Role and Challenge for Public—private Partnerships' Development South Africa vol 16, no 4, pp607—622
- James, S (1998) Creative Inter—Sectoral Partnering for Urban Water Supply Systems in Developing Countries background paper for the UNDP Public—Private Partnerships for the Urban Environment (PPPUE) programme, Yale University, New Haven

- Johnstone, N (1997) Economic Inequality and the Urban Environment: The Case of Water and Sanitation Discussion Paper 97-03, International Institute for Environment and Development, London
- Johnstone, N and Wood, L (1998) Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation: Realising Social and Environmental Objectives summary of proceedings of workshop, IIED, London, 26—27 November
- Johnstone, N and Wood, L (eds) (2001) Private Firms and Public Water Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Johnstone, N, Wood, L and Hearne, R (1999) The Regulation of Private Sector Participation in Urban Water Supply and Sanitation Discussion Paper 99-01, IIED, London
- Karasapan, O (1996) Private Infrastructure — A Bibliography: A Guide to World Bank Publications on Private Participation in Infrastructure Private Sector Note No 81, World Bank, Washington, DC
- Kariuki, M (1997) Water and Sanitation Services in Informal Settlements: Lessons Learned from Kibera, Nairobi UNDP
- Kariuki, M and Wandera, B (2000) Regulation of Cesspit Emptying Services to Ensure Access for Low-income Urban Communities: A Case Study of Public—Private Initiatives in Dar—es—Salaam conference paper from ‘Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor’, London, 31 May—2 June
- Kathmandu Metropolitan City (2000) Policy Statement on Private Sector Participation unpublished document, Kathmandu
- Kessides, C (1997) World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices TWU-0R8, World Bank, Washington, DC
- Klein, M (1996) ‘Economic Regulation of Water Companies’ Policy Research Working Paper 1649, Policy Research Dissemination Center, World Bank, Washington, DC, September
- Komives, K and Stalker Propky, L (2000) Cost Recovery in the Focus Projects: Results, Attitudes, Lessons and Strategies (draft) Research and Surveys Series, Business Partners for Development, London
- Komives, K (1999) Designing Pro—Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia Private Sector Department, World Bank, Washington, DC
- Komives, K and Mas, J-P (1999) South Africa’s BoTT Program: An Integrated ‘One—stop Shop’ Approach to Developing Sustainable Water and Sanitation Services in Rural and Pen—urban Communities Water and Sanitation Services South Africa (WSSA), Johannesburg
- Kotze, K, Ferguson, A and Leighland, J (1999) ‘Nelspruit and Dolphin Coast: Lessons from the First Concession Contracts’ Development Southern Africa vol 16, no 4, pp623—648
- Eafont, J and Tirole, J (1990) ‘The Politics of Government Decision-making : A Theory of Regulatory Capture’ Quarterly Journal of Economics vol 106, January, pp1089—1127
- Lardinois, I and Furedy, C (1999) ‘Source Separation of Household Waste Materials Waste’ Urban Waste Series 7, WASTE, Gouda
- Lastarria-Cornhiel, S (1997) ‘Impact of Privatization on Gender and Property Rights in Africa’ World Development vol 225, no 8, pp1317—1333
- Leach, M, Mearns, R and Scoones, I (1999) ‘Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management’ World Development vol 27, no 2, pp225—247
- Lee, T R (no date) Improving the Management of Water Supply and Sanitation Systems in Latin America ECLAC, Santiago, Chile
- Lee, T R and Jouravlev, A (1997) Private Participation in the Provision of Water Services: Alternative means for private participation in the provision of water services Environment and Development Division, ECLAC, Santiago, Chile
- Lindfield, M (1997) ‘Planning for the Private Financing of Urban Infrastructure: Transaction Costs and Cross-Market Analysis’ Third World Planning Review vol 19, no 1

- Lobina, E and Hall, D (2000) 'Public Sector Alternatives to Water Supply and Sewerage Privatization: Case Studies' Water Resources Development vol 16, no 1, pp35—55
- Loftus, A, and McDonald, D (2001) 'Lessons from Argentina: The Buenos Aires Water Concession' Occasional Papers Series no 2, Municipal Services Project, Cape Town, available at www.queensu.ca/msp
- London Economics (1998) Competition in Water paper prepared for DFID, London
- London Economics (1998a) Improving Water Services through Competition Water Resources Occasional Paper No 6, DFID, London
- Lovei, L, Gurenko, E, Haney, M, O'Keefe, P and Shkaratan, M (2000) Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union World Bank, Washington, DC, mimeo, September
- LSHTM/WEDC (1998) Guidance Manual on Water Supply and Sanitation Programmes WEDC, Loughborough, UK
- Lyons, M and Smuts, C (1999) 'Community Agency in the New South Africa: A Comparative Approach' Urban Studies vol 36, no 12, pp2151—2166
- MacLeod, S (1997) Managing Risks in Urban Water and Sanitation Projects in African Cities: Managing Investment Risks in the Water Sector IFC, Cape Town
- Marino, M, Stein, J and Wulff, F (1998) Management Contracts and Water Utilities: The Case of Monagas State in Venezuela Private Sector Note No 166, World Bank, Washington, DC
- Masuko, L (1996) 'Zimbabwe' in P McCarney (ed) The Changing Nature of Local Government in Developing Countries~ University of Toronto, Toronto.
- Mazzucchelli, S A, Pardinias, M R and Tossi, M G (2001) 'Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation: Realising Social and Environmental Objectives in Buenos Aires', in N Johnstone and L Wood (eds) Private Firms and Public Water: Realising Social and Environmental Objectives in Developing Countries, IIED, London, pp55—116
- McCarney, P (ed) (1996) The Changing Nature of Local Government in Developing Countries University of Toronto Press, Toronto
- Mearns, R (1995) Environmental Entitlements: An Outline framework for Analysis IDS Working Paper 15, Institute of Development Studies, Brighton
- Mehta, M (1999) A Review of Public—Private Partnerships in India: Draft Report for Water and Sanitation Office DFID, New Delhi Menard, C and Clarke, G (1999) A Transitory Regime: Water Supply in Conakry, Guinea, World Bank, Washington, DC
- Menard, C, Clarke, G and Zuluaga, A M (2000) The Welfare Effects of Private Sector Participation in Urban Water Supply in Guinea World Bank, Washington, DC
- Montgomery, R (1995) Short Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes Centre for Development Studies, Swansea
- Moore, M, Choudhary, M and Singh, N (1998) How Can We Know What They Want? Understanding Local Perceptions of Poverty and Ill—Being in Asia IDS Working Paper 80, Institute of Development Studies, Brighton
- Morales-Reyes, J I (1993) Privatization of Water Supply WEDC, Loughborough, UK
- Mudge, N (1997) The Role of Government in Adjusting Economies: Urban Water Supply in Zimbabwe DAG Working Paper 18, University of Birmingham, Birmingham
- Nankani, H (1997) Testing the Waters: A Phased Approach to a Water Concession in Trinidad and Tobago Note No 103, Private Sector Development Department, World Bank, Washington, DC
- National Business Initiative (NBI) (2000a) Democratic Local Government 2000—2001: A Guide for Local Councillors NBI PPP Resource Centre, Johannesburg

- NBI (2000b) The Nelspruit Water Concession: A Public—Private Partnership Case Study NBI PPP Resource Centre, Johannesburg NBI and Municipal infrastructure investment Unit (M11U) (1999) Partnerships 1st quarter, NBI and MiiU, South Africa
- Neilson, L (2000) Urban Governance and Management: Impacts on the Poor World Bank Urban Forum: Urban Poverty Reduction in the 21st Century, Washington, DC
- Nickson, A (1996) The Role of Government in Adjusting Economies: Urban Water Supply Sector Review DAG Working Paper 7, University of Birmingham, Birmingham
- Nickson, A (1997) 'The Public—private Mix in Urban Water Supply' International Review of Administrative Sciences vol 63, p165—186
- Nickson, A (1998) Organizational Structure and Performance in Urban Water Supply: The Case of the Saguapac Co—operative in Santa Cruz, Bolivia International Development Department Working Paper, University of Birmingham, Birmingham
- Nickson, A (1999) 'Policy Arena: Does the NPM Work in Less Developed Countries? The Case of the Urban Water Supply Sector' Journal of International Development vol 11, pp777—783
- Nickson, A (2000) The Role of Government in Adjusting Economies, Paper 38: Organisational Structure and Performance in Urban Water Supply: The Case of the Saguapac Co—operative in Santa Cruz, Bolivia The University of Birmingham and DFID, Loughborough, UK
- Nickson, A (2001a) Establishing and Implementing a Joint Venture: Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia GHK Working Paper 442 03, GHK International, London
- Nickson, A (2001b) The Cordoba Water Concession in Argentina GHK Working Paper 442 05, GHK International, London
- ODA (1995) Guidance Note on Indicators for Measuring and Assessing Primary Stakeholder Participation Social Development Department, ODA, London
- Ogus, A (1994) Regulation: Legal Form and Economic Theory, Clarendon Press, Oxford, pp38—41, 55—58
- Ozkaya, M and Askari, H (1999) 'Management of Newly Privatized Companies: Its Importance and How Little We Know' World Development vol 27, no 6, pp 1097—1114
- Palmer Development Group (PDG) (2000a) PPP and the Poor in Water and Sanitation, Case Study: Queenstown, South Africa WEDC, Loughborough, UK
- PDG (2000b) PPP and the Poor in Water and Sanitation, Case Study: Durban, South Africa WEDC, Loughborough, UK
- Panos (1998) Liquid Assets: Is Water Privatization the Answer to Access? PANOS media briefing, London
- Parnell, S (1998) Social Reflections on the Implementation of Developmental Local Governance in DBSA, Infrastructure: A Foundation for Development Development Report, DBSA, Midrand, South Africa
- Petersen, J (2000) Linkages Between Local Governments and Financial Markets Municipal Finance Working Series, World Bank, Washington, DC
- Petersen, J with Cirifield, J B (2000) Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub—Sovereign Credit Markets in Emerging Economies World Bank, Washington, DC
- Pfammatter, R and Schertenleib, R (1996) Non—governmental Refuse Collection in Low—income Urban Areas: Lessons Learned from Selected Schemes in Asia and Latin America SAN DEC Report No 1/96, Swiss Federal Institute for Environmental Science and Technology (EAWAG), Switzerland
- Planact (1997) Integrated Development Planning: A Handbook for Community Leaders Planact, Johannesburg
- Plummer, J (2000) Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building Earthscan, London

- Plummer, J (2000a) Favourable Policy and Forgotten Contracts: Private Sector Participation in Water and Sanitation Services in Stutterheim, South Africa GHK Working Paper 442 01, GHK, London
- Plummer, J (2000b) A Participatory Poverty Assessment of Urban Vientiane, Lao PDR, unpublished report for Asian Development Bank, GHK, London
- Plummer, J (2000c) personal notes from an interview with the Queenstown Town Clerk, March, South Africa Plummer, J and Jones, S (1999) Poverty in Gaborone: The Perceptions of the Poor GHK, London
- Plummer, J and Nhemachena, G (2001) Preparing a Concession: Working Towards Private Sector Participation in Water and Sanitation Services in Zimbabwe GHK Working Paper 442 04, GHK, London
- Plummer, J and Slater, R (2001) Just Managing: The Solid Waste Management Partnership in Biratnagar, Nepal GHK Working Paper 442 02, GHK, London
- PPIAF (2000) Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor papers for conference, PPIAF/DFID/World Bank, Washington, DC, 31 May—2 June
- PPIAF/WSP (2000) The Private Sector Serving the Poor: New Designs for Water and Sanitation Transactions International Capacity Building Seminar, Paris, December
- Racelis, M (1999) 'Anthropology With People: Development Anthropology as People-generated Theory and Practice' Development Anthropologist vol 17, no 1—2, pp72—78
- Richardson, H (no date) Efficiency and Equity Implications of Argentina's Privatization of Infrastructure Services World Bank, Washington, DC
- Rivera, D (1996) Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries World Bank, Washington, DC
- Rivera, D (no date) Management Models for Small Towns Management Contract in Marinilla, Colombia
- Roger, N (1999) Recent Trends in Private Participation in Infrastructure Private Sector Viewpoint Paper Note No 196, World Bank, Washington, DC
- Rondinelli, D and Vastag, G (1998) 'Private Investment and Environmental Protection: Alcoa-Kofem's Strategy in Hungary' European Management Journal vol 16, no 4, pp422—430
- Republic of South Africa (RoSA) (1996) National Training and Capacity Building Audit Project concept paper, DWAF, Pretoria
- RoSA (1997) Contract Document Volume 2: Organisational Development — Programme Implementation Agent for Eastern Cape Water Supply and Sanitation Programmes DWAF, Pretoria
- RoSA (1997a) Municipal Infrastructure Framework, Department for Constitutional Development, Pretoria.
- RoSA (1999a) Training Needs Analysis, National Public Private Partnerships Task Team: Guidelines and Regulatory Framework for Public Private Partnerships, Unpublished document South African National Treasury
- RoSA (1999b) Schedule of PPP Training Products, National Public Private Partnerships Task Team: Guidelines and Regulatory Framework for Public Private Partnerships, unpublished document, South African National Treasury, Budget Office
- RoSA (1999c) Training policy and strategy, National Public Private Partnerships Task Team: Guidelines and Regulatory Framework for Public Private Partnerships, unpublished document, South African National Treasury
- RoSA (2000) Guidelines for Public—Private Partnerships Department of Finance, Pretoria, www.finance.gov.za
- RoSA (2000a) Municipal Services Partnerships White Paper DPLG Pretoria, www.dplg.gov.za
- RoSA (2000b) Terms of Reference for SD Consultants BoTT DWAF, Pretoria

- RoSA (2001) Public—Private Partnerships: A Manual for South Africa's National and Provincial Government Departments National Treasury, Pretoria
- RoSA (no date) Guidelines for Municipal Service Delivery Department for Constitutional Development, Pretoria
- Roth, G (no date) The Private Provision of Public Services in Developing Countries World Bank, Washington, DC
- Ruel, M T, Haddad, L and Garrett, J L (1999) 'Some Urban Facts of Life: Implications for Research and Policy' World Development vol 27, no 11, pp1917—1938
- Saghir, J, Sherwood, E and Macoun, A (1998) Management Contracts in Water and Sanitation: Gaza's Experience Note No 177, World Bank, Washington, DC
- South African Local Government Association (SALGA) (1997/1998) Annual Report 1997/1 998: Towards a Viable and Sustainable Local Government SALGA, Pretoria
- SALGA (no date) Strategic Business Plan: Transforming Local Government For A Better Life For All SALGA, Pretoria
- Schaeffer, M (2000) Municipal Budgeting World Bank, Washington, DC
- Schneider, H (1999) 'Participatory Governance for Poverty Reduction' Journal of International Development vol 11, pp521—534
- Schuebeler, P (1996) Conceptual Framework for Municipal Solid Waste Management in Low Income Countries UMP Working Paper No 9, SKAT, Geneva
- Schusterman, R and Hardoy, A (1997) 'Reconstructing Social Capital in a Poor Urban Settlement: The Integral Improvement Programme, Barrio San Jorge' Environment and Urbanization vol 9, no 1
- Schusterman, R, Hardoy, A and Hardoy, J E (1991) 'The History of a Squatter Settlement and Its People: How To Overcome the Mistrust and Apathy of Its Neighbours' Environment and Urbanization vol 3, no 2
- Shafik, N (2001) Issue Paper prepared for the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries LDCIII, Infrastructure Development Session, Brussels, 19 May
- Silva, G, Tynan, N and Yilmaz, Y (1998) Private Participation in the Water and Sewerage Sector: Recent Trends World Bank Viewpoint Paper Note No 196, World Bank, Washington, DC
- Sinclair, M D (1999) 'Regulation and Facilitation of Public—private Partnerships: The MSP Policy Framework' Development Southern Africa vol 16, no 4, pp585—606
- Sindane, J (2000) Public—private Partnerships: Case Study of Solid Waste Management in Khayelitsha, Cape Town in South Africa National Business Initiative, Cape Town
- Singha, D (1996) 'Can Pay, Will Pay — Securing A Slum Water Supply For Squatters' Waterlines vol 15, no 2
- Slater, R (1997) 'Lessons From Sri Lanka: New Ways To Improve Local Government Performance' Public Administration and Development vol 17, pp251 —265
- Slater, R P and Phillips, S (1997) Institutional Study: Visakhapatnam Slum Improvement Project report to DFID, London
- Smith, W (2000) Regulating Infrastructure for the Poor: Perspectives on Regulatory System Design paper delivered to conference on Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, London, 31 May—2 June
- Snell, S (1998) Water and Sanitation Services for the Urban Poor: Small—Scale Providers' Typologies and Profiles WSP, December, www.wsp.org
- Solo, T M (1998) Competition in Water and Sanitation: The Role of Small—scale Entrepreneurs Private Sector Note No 165, World Bank, Washington, DC
- Stoker G (1996) 'Governance as Theory: Five Propositions' Enjeux des Debates sur la Gouvernance Université de Lausanne, 29—30 November

- Suez Lyonnaise des Eaux (1998) Alternative Solutions for Supply of Water and Sanitation in Sectors with Low Financial Resources LDE, Paris
- Suez Lyonnaise des Eaux (no date) Working Together for a Sustainable Future LDE, Paris
- Sweetsur, G (2000) BOOT Waste Water Treatment Plant, Puerto Vallarta, Mexico unpublished paper presented at World Bank Water and Sanitation Forum 2000: Investing in Sanitation, Washington, DC, Biwater Plc, Dorking, UK, April
- Talen, F (1999) 'Sense of Community and Neighbourhood Form: An Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism' Urban Studies vol 36, no 8, pp1361—1379
- Tandy, P (1997) The Role of Government in Adjusting Economies: Private Sector Participation in Urban Water Supply in South Africa Working Paper 11 DAG, University of Birmingham, Birmingham
- Taylor, K (2000) Strategic Planning for Municipal Sanitation, Section 4: Guide to Sanitation Planning at the Municipal Level GHK International, London
- TEDCOR (2000) personal communications with marketing manager, TEDCOR, Johannesburg
- Troyano, F (1999) Small—scale Water Providers in Paraguay Water and Sanitation Program Working Paper, January, available at www.wsp.org
- UNCHS (1996) Managing Water Resources For Large Cities and Towns UNCHS, Nairobi
- UNCHS (no date) Privatization of Municipal Services in East Africa UNCHS, Nairobi
- United Nations Development Programme (UNDP) (1999) Sustainable Livelihoods: Sustainable Livelihoods Documents www.undp.org/sl/documents
- Urban Sector Network (USN) (1998) Developmental Local Government in South Africa: A Handbook for Urban Councillors and Community Members USN, Braamfontein
- Vaillancourt Rosenau, P (ed) (2000) Public—private Policy Partnerships MIT Press, Cambridge and London
- Vanderschueren, F, Wegelin, F and Wekwete, K (1996) Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction UMP Policy Paper 20, World Bank, Washington, DC
- Villasenor, G B (2000) 'Understanding and Preventing Regulatory Capture' CPBO Discussion Notes No 02-2000, July, www.geocities.com/cbpqhor/discussion/capture.html
- Vivendi Water (2000) Business Partners in Development KwaZulu Natal Pilot Project Document, Vivendi Water, Durban, South Africa
- Waddams Price, C (2000) Subsidies and the Reform of Infrastructure Services paper delivered to conference 'Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor', London, 31 May—2 June
- Waddell, S (2000a) Generating New Core Competencies For Systems Change Through Business: Civil Society Collaboration: The Emerging Mutual Gain Perspective paper presented at 'Discovering Connections Conference', University of Michigan-Dearborn and Visteon, 24—27 September
- Waddell, S (2000b) Emerging Models for Developing Water Systems for the Rural Poor: From Contracts to Co—production Research and Surveys Series, Business Partners for Development, London
- Walker, J (1993) Preparing for Private Sector Participation in the Provision of Water Supply and Sanitation Services WASH Technical Report No 84, Water and Sanitation for Health Program, Washington, DC
- Water and Sanitation Program (WSP) (East and Southern Africa Region) (1997) The Water Kiosks of Kibera Field Note, WSP-FSA, Nairobi
- WSP (East and Southern Africa Region) (undated) Small Service Providers Make a Big Difference Field Note No 5, WSP-FSA, Nairobi

- WSP (South Asia) (1999a) Financing Community Investments Field Note, WSP, Delhi
- WSP (South Asia) (1999b) Privatizing the Operation and Maintenance of Urban Water Supply: The Experience of Ajmer, Rajasthan, India Field Note, WSP-SA, Delhi
- WSP (South Asia) (1999c) Villagers Treat Water as an Economic Good, Olavanna, Kerala, India Field Note, WSP-SA, New Delhi
- WSP (South Asia) (1999d) Willing To Pay But Unwilling To Charge Field Note, WSP-SA, Delhi
- WSP (South Asia) (1999e) Private Sector Participation in Provision of Water and Sanitation Services to the Urban Poor WSP and DFID, Chennai, India
- WSP (South Asia) (1999f) Water Vending: Improving Water Services through Small Scale Private Providers in Chennai (Madras) Field Note, WSP-SA, Delhi
- WSP (South Asia) (2001 a) The Buenos Aires Concession: The Private Sector Serving the Poor WSP-SA, Delhi, available at www.wsp.org
- WSP (Andean Region) (2001b) El Alto Condominal Pilot Project Impact Assessment available at www.wsp.org
- WSP (Andean Region) (2001c) Lower Costs with Higher Benefits Water and Sewerage Services for Low Income Households: Lessons from EAPP available at www.wsp.org
- Water Research Commission (1995) Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation Services Water Research Commission, South Africa
- Webster, M and Sansom, K (1999) Public—private Partnership and the Poor: An Initial Review Task No 164, WELL Study, London
- World Bank (1997) Toolkits for Private Sector Participation in Water and Sanitation World Bank, Washington, DC
- World Bank (1997a) The Private Sector in Infrastructure Strategy Regulation and Use World Bank, Washington, DC
- World Bank (1998) Preparation of a Management Contract for the Urban Water Supply and Sanitation Services in the Kathmandu Valley: Legislative Review Binnie Thames Water/World Bank, Washington, DC
- World Bank (1999) 'What a Waste: Solid Waste Management in Asia' Urban Working Paper Series no 1, World Bank, Washington, DC
- World Bank (2000) Energy Services for the Poor World Bank, Washington, DC
- Worley International (2000) Strategic Municipal Asset Management World Bank, Washington, DC
- Yepes, G (1999) Do Cross—subsidies Help the Poor to Benefit from Water and Wastewater Services? Lessons from Guayaquil WSP/UNDP/World Bank, Washington, DC
- Zerah, M H (1999) Private Sector Participation and the Poor Research Project unpublished draft, WSP-SA and Lyonnaise des Eaux (LDF), Delhi
- Zerah, M H (1999) Report on the Documentation of Innovative Contracting Procedures in Hyderabad unpublished report, WSP-SA, Delhi

FOCUSING PARTNERSHIPS

A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-Private Partnerships

Janelle Plummer

به رغم سربرآوردن روزافزون خط‌مشی‌هایی که هدف‌شان بسیج و هدایت کردن منابع مالی و انسانی بخش خصوصی است، بیشتر حکومت‌های شهری داخلی که مسئولیت خدمات شهری پایه را در کشورهای موسوم به «جنوب» بر عهده دارند، فاقد ظرفیت راه‌اندازی و پایدارسازی شراکت‌ها هستند. به علاوه، آنها حتی درک درستی از چگونگی ایجاد شراکت‌هایی که اقشار تهی‌دست را هدف گیرند، ندارند. این کتاب مرجع، اطلاعات و راهنمایی‌های عملی را در این زمینه در دسترس قرار می‌دهد. این کتاب با داده‌های توصیفی فراوان دربارهٔ آفریقا و آسیا و امریکای لاتین، چارچوبی را برای ظرفیت‌سازی شهری به‌منظور راه‌اندازی شراکت‌های حامی تهی‌دستان، مطرح و عرضه می‌کند. تمرکز آن نیز به‌جای خط‌مشی بر اجراست. شراکت بخش خصوصی در این کتاب، گسترهٔ وسیع‌تر حکمرانی شهری و دستورکار و برنامهٔ کاهش فقر و محرومیت را دربر می‌گیرد. مهم‌تر از همه اینکه به تأمین اطلاعات لازم دربارهٔ موضوعات و فرایندهای دخیل در شکل‌گیری رویکرد شراکت عمومی - خصوصی (موسوم به PPP یا Public-Private Partnership) مناسب برای خدمات‌رسانی و تأمین خدمات در کشورهای در حال توسعه می‌پردازد.

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

تهران - بلوار کشاورز

ابتدای خیابان نادری

پلاک ۱۷

تلفن: ۸۸۹۸۶۳۹۸

نمابر: ۸۸۹۷۷۹۱۸

www.imo.org.ir



9 789648 466775



استاداری قم
معاونت امور عمرانی
دفتر امور شهری و شوراهای

وزارت کشور



سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی