

شناسایی و ظرفیت‌سنجی کنشگران مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری در سطح ملی و محلی (کلانشهر تهران) و تحلیل شبکه ارتباطی آنها

غلامرضا حقیقت نائینی

دانشیار گروه برنامه‌ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران (نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: haghghat@art.ac.ir

هانیه هودسنی

استادیار گروه برنامه‌ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران

E-mail: h.houdsony@art.ac.ir

مهناز اشرفی

استادیار پژوهشکده ابنیه و بافت‌های فرهنگی تاریخی، پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری، تهران، ایران

E-mail: ashrafi.mahnaz@gmail.com

نعیمه گلزاری

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

E-mail: golzari.ns@gmail.com

چکیده

امروزه یکی از چالش‌های اساسی در مدیریت بازآفرینی شهری، عدم شناخت کافی از کنشگران این حوزه در سطوح مختلف مدیریتی و الگوی روابط آنها و نیز ناکافی بودن مطالعات در خصوص ظرفیت‌سنجی کنشگران اصلی است. بنابراین، هدف تحقیق شناسایی، ظرفیت‌سنجی و تحلیل روابط کنشگران به منظور دستیابی به شرایط مناسب‌تر در فرایند مدیریت بازآفرینی در سطح ملی و کلانشهر تهران است. بدین ترتیب این پژوهش از نوع کاربردی بوده و روش آن آمیخته است. به منظور دستیابی به هدف تحقیق، علاوه بر بررسی مبانی نظری موضوع، اسناد مختلفی همچون آئین‌نامه‌ها، تفاهم‌نامه‌ها و نیز صورتجلسات سازمان نوسازی شهر تهران مورد تحلیل محتوا قرار گرفته و در نهایت به منظور افزایش پایایی و روایی تحقیق و تکمیل داده‌ها از روش مصاحبه با کارشناسان و مدیران تراز اول سازمان‌های دست‌اندرکار استفاده شده است. یافته‌ها نشان می‌دهند که تعدد کنشگران این حوزه بسیار زیاد بوده ولی در عمل تفوق بر بخش‌های دولتی و عمومی (شهرداری‌ها) است و بخش‌های خصوصی و اجتماعات محلی نقش کم‌رنگی در ساختار مدیریت بازآفرینی شهری در تهران دارند. از نظر ارتباطی کانون‌های مشخصی قابل شناسایی بوده است و ارتباطات عمودی بین نهادها قابل ملاحظه نیستند. همچنین در این تحقیق نشان داده شد که این کنشگران از ظرفیت‌های قابل توجهی برخوردار بوده که پتانسیل مناسبی برای سیاست‌گذاری و مدیریت بازآفرینی شهرها است.

کلیدواژه‌ها: مدیریت بازآفرینی شهری، کنشگران، ظرفیت‌سنجی، تحلیل شبکه، سطوح ملی و محلی

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان «نحوه استقرار مدیریت یکپارچه و هماهنگ نوسازی و بازآفرینی شهری در مجموعه مدیریت شهر تهران» است که در دانشگاه هنر و به کارفرمایی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است.

مقدمه

بررسی‌های عملیاتی و همچنین نتایج پژوهش‌های صورت گرفته در حوزه مدیریت بازآفرینی در ایران نشان می‌دهد که علی‌رغم تلاش‌ها و برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته، تاکنون فرآیند نوسازی و بازآفرینی شهری در کشور و به‌ویژه در شهر تهران، با مشارکت همه کنشگران و نقش‌آفرینان این حوزه همراه نبوده است. اگرچه در چند سال اخیر با راه‌اندازی ستاد ملی بازآفرینی پایدار و به‌دنبال آن ستاد بازآفرینی کلانشهر تهران^۱ نیم‌نگاهی به موضوع هماهنگی میان نهادها در سطوح مختلف ملی در راستای تحقق هماهنگی میان سازمانی و نیز در درون شهرداری و یا با نهادهای مرتبط بیرون از شهرداری صورت گرفته است. با این حال و علی‌رغم این اقدامات مشترک، همچنان تفرق‌سیاستی، عملکردی و غیره در میان این کنشگران وجود دارد. این درحالی است که هر کدام از کنشگران طبق وظایف سازمانی خود دارای اختیارات مشخص و همچنین دسترسی به منابع لازم در این زمینه هستند. در این مورد، ناهماهنگی اقدامات و در برخی موارد هم‌پوشانی وظایف میان آنها و عدم وجود برنامه مشخص نهادی در این زمینه از جمله مواردی است که سبب عدم هماهنگی‌های سازمانی و در نتیجه عدم تحقق هدف مورد نظر شده است. از این رو، نبود مدیریت هماهنگ و سازوکارهای پشتیبان آن در حوزه نوسازی و بازآفرینی شهری، سبب شده است روند نوسازی فاصله‌معدناداری با اهداف برنامه‌های کلان کشور داشته باشد.

بنابراین، چالش حوزه بازآفرینی شهری نیز با توجه به پیچیدگی‌های ماهوی به دلیل درگیر شدن با ابعاد اجتماعی، اقتصادی و کالبدی به‌ویژه در مقیاس زیست‌محله‌ای و ارتباط نزدیک با حیات محلی از یک سو و پیچیدگی در ابعاد نهادی به دلیل تعدد کنشگران، منافع و علایق مختلف میان کنشگران و بسترهای نهادی مورد نیاز آن به‌عنوان بعد رویه‌ای، یکی از عرصه‌های پیچیده و به عبارتی دیگر، ناسازگار^۲ حوزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شود.

رویکرد اصلی این مطالعه شناسایی کلیه کنشگران (ملی و کلانشهر تهران) در رده‌ها و بخش‌های مختلف اعم از دولت و نهادهای وابسته به آن، شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی و زیرمجموعه‌های آن، بخش خصوصی، توسعه‌گران و همچنین نهادهای رسمی و غیررسمی محلی است. در این رابطه، ظرفیت‌سنجی و ترسیم‌کردن شبکه‌ای از روابط بین کنشگران، نیازمند مطالعات و اسناد دقیق و منسجمی است که بتوانند نقش‌ها، وظایف و ظرفیت‌های هر یک از کنشگران و چگونگی ارتباط آنها را مشخص سازد.

با این مقدمه، تحقیق حاضر اهدافی همچون: ۱. مطالعه و شناسایی کنشگران مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری در دو سطح ملی و محلی (شهر تهران) ۲. بررسی شبکه ارتباطی کنشگران به لحاظ میزان ارجاع وظایف و نیز ارتباط با سایر کنشگران و ۳. بررسی و تعیین ظرفیت کنشگران مدیریت بازآفرینی شهری را دنبال می‌کند.

مروری بر پیشینه نظری مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری

مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری و تحولات آن مبتنی بر تغییر نقش کنشگران

تغییر در فرآیند طبیعی رشد و توسعه نواحی شهری سبب بروز فرسودگی و رکود شهری در برخی محدوده‌ها و نواحی شهر می‌شود. این عوامل متأثر از بسیاری عوامل بیرونی از جمله سیاست‌های تمرکزگرایی ملی و منطقه‌ای، نابرابری‌های فضایی در مقیاس شهری، محلی و عوامل درونی از جمله ویژگی‌های محیطی شامل دسترسی‌های نامناسب و ... است. به دلیل پیچیدگی‌هایی که در مفهوم فرسودگی شهری وجود دارد، تعاریف متفاوتی نیز در این زمینه مطرح می‌شوند. واژه «افت و زوال»^۳ در بستر توسعه شهری به معنای عدم اشتغال، جدایی‌گزینی اجتماعی، فرسودگی کالبدی و در نتیجه تنزل شرایط کیفیت زندگی در این نواحی است (Med-

2, 1969, Hurst & Lewis). در بسیاری از تعاریف، رکود^۴ و زوال با تأکید بر جنبه‌های اقتصادی فرسودگی در نظر گرفته می‌شوند. در این رویکرد، زوال و فرسودگی همراه با کاهش جمعیت (به دلیل مهاجرت به بیرون) و کاهش اشتغال همراه با رکود در فعالیت‌ها و کسب و کارها و در عین حال مرتبط با دو عامل اصلی دیگر کالبدی و اجتماعی تعریف می‌شود (Noon et al., 2000, 63). بررسی این مفاهیم نشان می‌دهد مفهوم فرسودگی، افت و زوال نه مفهومی صرفاً کالبدی، بلکه متشکل از عوامل متعدد کالبدی، اجتماعی و اقتصادی است. همزمان با تغییر رویکردها در بازآفرینی، تغییر در شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نیز سبب تغییرات گسترده‌ای در رویکردهای مدیریت بازآفرینی شهری گردید. تغییر در مفهوم حوزه عمومی^۵، سبب تغییرات گسترده‌ای در ماهیت و فرآیندهای برنامه‌ریزی در این حوزه شده و همزمان با تغییر در شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جهان، سبب تغییر در فرآیندها و شیوه‌های مدیریت شهری و به‌ویژه فرآیند مدیریت بازآفرینی شهری گردیده است (هودسنی، ۱۳۹۴). تحولات حوزه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری را میتوان در سه دوره همراه با تحولات ناشی از تغییر کنشگران اصلی و روابط میان آنها بررسی کرد.

دوره اول: مدیریت تمرکزگرای دولت مینا در حوزه نوسازی و بازآفرینی شهری

در ابتدای قرن بیستم رویکردهای برنامه‌ریزی غالب، تحت تأثیر رویکرد متمرکز در نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی جامع و بر اساس دخالت گسترده دولت به‌عنوان بخش عمومی در شهرها صورت می‌گرفت. در این دوره، رویکرد غالب در حوزه بازآفرینی شهری نیز رویکرد جامع با تأکید بر ابعاد کالبدی بوده است (Atkinson & Moon, 1994). به عبارت دیگر، بیشترین تعارض میان منافع بخش خصوصی و عمومی قابل مشاهده بوده است. فرآیند تحول نظریه‌های برنامه‌ریزی بر اساس مرور متون تخصصی، تغییراتی را که همزمان با این تحولات از دهه ۱۹۵۰ صورت گرفت، نشان می‌دهد. ظهور برنامه‌ریزی جامع عقلایی در دهه ۱۹۵۰ و در پاسخ به آن، برنامه‌ریزی اندک‌افزا به‌عنوان مدل تأثیر سیاسی از پایان دهه ۱۹۵۰ تا آغاز دهه ۱۹۶۰ و برنامه‌ریزی وکالتی به‌عنوان مدل جنبش اجتماعی در اوایل دهه ۱۹۶۰ مطرح گردیدند. هرچند تا دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ همچنان مدل «تصمیم‌سازی عقلایی» رویکرد غالب در سیاست‌گذاری‌های عمومی بوده است (هیلیر، ۱۳۸۸، ۱۴). این دوره را می‌توان مهم‌ترین دوره با حضور حداکثری یک کنشگر و آن هم دولت با رویکرد گسترده در پروژه‌های نوسازی و بازآفرینی شهری دانست.

دوره دوم: مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری مبتنی بر شراکت بخش عمومی - خصوصی

در نیمه دوم قرن بیستم با کند شدن آهنگ رشد اقتصادی به‌ویژه در اواخر دهه ۱۹۶۰، نسبت به الگوهای برنامه‌ریزی متمرکز و دخالت دولت در زمینه‌های اجتماعی و بویژه اقتصادی کشورها، انتقادات جدی وارد گردید. در دهه ۱۹۷۰ بویژه در آمریکا، به طور روزافزونی شراکت عمومی- خصوصی (PPPs) برای تحقق طرح‌های شهری و از جمله پروژه‌های نوسازی و بازآفرینی شهری رواج پیدا کرد (Mackintosh, 1992). این شراکت‌های عمومی- خصوصی به‌عنوان یک راه حل «بازارمحور^۶» برای مشکلات پیش‌روی برنامه‌های شکست‌خورده طرح‌های نوسازی و بازآفرینی شهری مطرح شدند. با وجود تلاش‌ها و تجارب موفق حاصل از شراکت میان بخش‌های عمومی- خصوصی، اما تأثیرات منفی نیز به‌ویژه در جلب مشارکت اجتماعات محلی و عدم قدرتمندسازی آن‌ها در این فرآیند، انتقاداتی را به این شیوه همکاری به همراه داشته است (Mayo & Taylor, 2001). این تغییرات جهانی، یکی از مؤثرترین بسترهای زمینه‌ساز تغییر در عرصه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری بوده است.

دوره سوم: مدیریت مشارکتی بازآفرینی شهری و حکمروایی محلی همکارانه

در حوزه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری مبنای تحولات در مشارکت و همکاری میان کنشگران، تفویض قدرت میان دولت مرکزی و نهادهای محلی است. نهادهای مؤثر در این حوزه در سطح محلی، نقش اساسی را در ظرفیت‌سازی و تشویق مشارکت و توانمندسازی شهروندان ایفا می‌نمایند. این مفاهیم در ترکیب با رویکردهای حکمروایی در مدیریت شهری به‌عنوان سیستم حاکمیتی که بر پایه رویکرد تکثرگرا^۶ در زمینه فعالیت‌های عمومی شکل یافت به‌عنوان چارچوب نهادی، نیازمند نهادینه‌سازی به‌منظور پاسخگویی به طیف گسترده‌ای از نیازها و کنشگران در سطح محلی است. در حوزه مدیریت بازآفرینی شهری استفاده از ظرفیت‌های حکمروایی محلی، نیازمند ظرفیت‌های جدیدی برای نهادهای محلی است که وظیفه آن‌ها مدیریت فرآیندهایی به‌منظور رسیدگی و بهبود وضعیت مشارکت و همکاری میان همه بازیگران محلی است (Vinci, 2002).

از سویی دیگر، بررسی‌های نظری و عملی در حوزه تحولات مدیریت شهری و سیاست‌گذاری عمومی نشان می‌دهد، فرآیند پایین به بالای مشارکت عمومی با چالش‌های بسیار جدی همراه است، از جمله اینکه در بسیاری از موارد صدای کنشگران تحت تأثیر برخی بازیگران قدرتمند قرار می‌گیرد (Innes & Booher, 2004). در این راستا و به‌منظور حل این چالش‌های مشارکتی، حکمروایی همکارانه مبتنی بر ارتباط و تعامل همکارانه میان کنشگران عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی از اواخر دهه ۱۹۹۰ به‌عنوان پارادایم مشارکتی جدید به‌منظور حل چالش‌های متنوع در این جامعه پیچیده مطرح گردید (Healey, 2006; Stocker, 1998). بنابراین پیچیدگی رویه‌ای و محتوایی مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری، نیازمند الگویی مبتنی بر همکاری میان همه کنشگران است که به عنوان الگوی «حکمروایی همکارانه» معرفی گردید و بدین ترتیب در حوزه مدیریت بازآفرینی شهری نیز در سطح محلی، بررسی حکمروایی شهری نه تنها شامل تصمیمات حاکمیتی و ظرفیت‌های نهادهای رسمی حکومت محلی است، بلکه شامل روش‌هایی است که با ظرفیت‌ها و منابع دیگر کنشگران به‌منظور نیل به اهداف سیاستی بازآفرینی شهری، پیوند می‌یابند (Couch et al., 2011, 16).

اهمیت تحقق حکمروایی شهری در رهیافت بازآفرینی، آن را نیازمند ظرفیت‌های نهادی ویژه‌ای می‌کند. نکته حائز اهمیت، تبیین رویکرد نهادی به فرآیندهای نوسازی و بازآفرینی شهری و بویژه «ظرفیت‌سازی نهادی» در حوزه نهادهای درگیر در فرآیند مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری است. این مفهوم بدین معنا است که در بخش‌های مختلف، ظرفیت‌های نهادی گوناگونی وجود دارند که به‌عنوان منابع اجتماعی، با ارتقای سرمایه فکری و اجتماعی و یا به عبارتی افزایش ظرفیت نهادی و با حمایت و گسترش شبکه‌های محلی و ایجاد شبکه‌های وسیع‌تر اعتماد و همکاری در این فرآیند به دست می‌آیند. از این همکاری میان نهادهای کنشگر در فرآیند مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری، می‌توان به‌عنوان فرآیند «حکمروایی همکارانه» (McCarthy, 2007, 22; Innes & Booher, 2003) نام برد.

همانگونه که بررسی‌های نظری در زمینه تحولات مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری نشان داد، پیچیدگی مفهومی و عملی این حوزه سبب شده است که نتوان با شیوه‌های سنتی و مبتنی بر تنها یک کنشگر بخش عمومی این فرآیند را مدیریت نمود، بلکه ضروری است روابط میان کلیه کنشگران مبتنی بر همکاری میان آنها و تعدیل منافع هر گروه شکل یابد.

فرآیندهای سیاست‌گذاری عمومی از رویکردهای متمرکز دولت-محور و بالا به پایین، به سوی مدل‌های پایین به بالا و با حضور کلیه کنشگران تغییر یافته است. حکمروایی همکارانه نیز در حوزه مدیریت توسعه شهری و بویژه در زمینه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری، به معنای مشارکت طیف گسترده‌ای از کنشگران شامل همه نهادهای رسمی و غیررسمی و افزایش مشروعیت و پایداری در سیاست‌گذاری‌ها است. بنابراین برای

دستیابی به برنامه‌های جامع، قدرتمند و مؤثر، لازم است ارتباط مؤثری با کنشگران در طول فرآیند بازآفرینی شهری در زمینه چالش‌های موجود، وجود داشته باشد.

پیشینه پژوهش و تجربیات مطرح در زمینه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری

تاکنون تحقیقات محدودی تلاش کرده‌اند تا به اشکال مختلف کنشگران دخیل در فرآیند نوسازی و بازآفرینی شهری را شناسایی و دسته‌بندی نمایند. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به یافته‌های سعیدنیا (۱۳۷۹) اشاره کرد که نهادهای مرتبط با مدیریت شهری را در سه سطح کلان (وزارت مسکن، وزارت کشور و شورای عالی شهرسازی و معماری) منطقه‌ای (استانداری) و محلی (شهرداری، فرمانداری، شورای شهر و شورای تامین شهرستان) می‌داند. همچنین مطالعات دیگری که توسط ایزدی و یا همچنین روستا و همکاران انجام شده، گویای آن است که کنشگران در حوزه‌های مختلف قابل دسته‌بندی هستند. از جمله قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های مربوط به آن، قوه مجریه (ادارات و مراکز دولتی)، قوه قضاییه (دادگستری‌ها، ادارات ثبت و...) نهادهای انقلابی، مدیریت شهری و شهرداری‌ها، بخش خصوصی و نهادهای مردمی (روستا و حسین‌آبادی، ۱۳۹۱).

این مطالعات تاکید دارند که انواع کنشگران سازمانی نقش ویژه‌ای در فرآیند نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده بر عهده دارند اما در این میان ضروری است نقطه کانونی اقدامات همه گروه‌ها معطوف به مردم و همگام با خواسته‌ها و نظرات آنان باشد. در یک فرآیند ایده‌آل، بخش خصوصی ارائه‌کننده خدمات فنی-تخصصی، تامین‌کننده منابع مالی و اجرایی است، دولت نقش تسهیلگر، سیاست‌گذار، ناظر و همچنین فراهم‌کننده زمینه‌ها و بسترهای لازم برای تشویق و ترغیب مردم برای حضور و مشارکت را بر عهده داشته و مدیریت شهری محور مدیریت اجرایی را بر عهده دارد. در حال حاضر این ارکان از طریق تشکیل نهادهای واسط در تلاش‌اند تا ضمن ایجاد فضای مشترک همکاری، نهادهای لازم برای تسهیل این فرآیند را ایجاد نمایند. تشکیل شرکت‌هایی مانند عمران و مسکن‌سازان، نوسازان و یا شرکت‌های احیاء بافت، گام مؤثری در ایجاد همکاری بین دولت و شهرداری‌ها بوده است. راه‌اندازی دفاتر خدمات نوسازی، ایجاد نهاد تسهیلگر محله و مجریان نوسازی نیز تلاشی نوپا برای واگذاری امور از سوی شهرداری‌ها به بخش خصوصی است (ایزدی، ۱۳۹۰).

عزیزی و همکاران در مقاله خود به بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران پرداخته‌اند و تلاش دارند که به دو سوال اساسی یعنی ۱- کنشگران اصلی مدیریت و اداره امور شهر کدام هستند و ۲- کدامیک از ابزارهای مدیریت شهری (سازمان و تشکیلات، قوانین و مقررات، منابع مالی، منابع انسانی) در یکپارچگی مدیریت شهر موثرتر هستند، پاسخ دهند. در بخشی از یافته‌های این بررسی آمده است که مدیریت کلانشهر تهران، در عرصه‌های مختلف فعالیت، توسط نهادهای مختلف صورت می‌گیرد که موجب تشتت و موازی‌کاری در این زمینه گردیده و مشکلات کنونی مدیریت این کلانشهر را بوجود آورده است. همچنین اشاره می‌شود که برای بهبود وضعیت شهر می‌باید فعالیت‌ها و وظایف مدیریت شهر که در حال حاضر بین اجزای مختلف این سیستم به صورت ناهمگون توزیع گردیده است و به عدم یکپارچگی و تفرق عملکردی منجر می‌گردد، به صورت هدفمند و با برنامه ریزی و سازماندهی مؤثر، به نهادها تفویض شده تا از تفرق و چندپارگی در این زمینه‌ها جلوگیری گردد (عزیزی و دیگران، ۱۳۹۱).

کلانتری و همکاران (۱۳۹۶) در مقاله‌ای با عنوان: «چالش‌های نهادی در بازآفرینی پایدار شهری» به بررسی گروه‌های مردم‌نهاد در اداره امور شهر به عنوان رکن جدایی‌ناپذیر برنامه‌ریزی شهری پرداخته و عقیده دارند که نقش تشکل‌های مردمی در تمامی حوزه‌های اجتماعی، انکارناپذیر است. فیروزی و همکاران (۱۳۹۷) در

مقاله خود به تحلیل مناسبات میان‌نهادی در مدیریت بازآفرینی شهری پایدار بافت‌های فرسوده در کلانشهر اهواز پرداخته و معتقدند که با توجه به نقش کنشگران، باید ارتقای ظرفیت‌های نهادی، متناسب با ضرورت‌ها و الزامات تحقق بازآفرینی شهری پایدار به عنوان پیش‌فرض در نظر گرفته شود و با استفاده از رویکرد نونهادگرایی تلاش اصلی بر استفاده از ظرفیت‌های تعاملی و تشریک مساعی مبتنی بر ارتباط و همکاری میان کنشگران، در مقابل ایجاد ساختارهای جدید باشد.

در تحقیقی دیگر با عنوان «بررسی نقش کنشگران دخیل در فرایند نوسازی بافت‌های فرسوده شهری»، پژوهشگران با بهره‌گیری از روش مصاحبه به شناسایی کنشگران اصلی همچون سازمان‌های دولتی، ساکنان بافت، نهادهای محلی و بخش خصوصی منطقه ۱۲ شهر تهران پرداخته و تاثیر هر یک از آنها را در بهبود و نوسازی بافت فرسوده مورد تحلیل قرار داده‌اند. در این بین البته «اهداف و راهبردها» نیز به عنوان یک عامل مهم در تسریع امر نوسازی معرفی شده‌اند (نخعی و دیگران، ۱۳۹۸).

در مورد تحقیقات خارجی باید اشاره کرد که اکثر آنها عمدتاً بر کلیت مدیریت شهر و یا حکمروایی متمرکز بوده و از منظر موضوعاتی چون، نهادگرایی (یا نونهادگرایی)، مشارکت و روابط سازمانی به موضوعات توجه کرده‌اند. مک کارتی ضمن پیچیده خواندن رفتار کنشگران، رویکرد نهادگرایی را در مطالعه آنها پیشنهاد می‌کند (Hudson, 2004; McCarthy, 2007). اندرو و گلداسمیت در مطالعات خود اظهار داشته‌اند که امروزه مدیریت شهری عمدتاً بر پایه نهادهای رسمی و قانونی و آن هم به صورت متمرکز تحقق پیدا نمی‌کند، بلکه نیازمند وارد کردن سازمان‌های غیررسمی و نهادها و اجتماعات محلی هستیم. این نهادها در سطوح مختلف باید قابلیت انعطاف‌پذیری و انطباق‌پذیری داشته باشند (Andrew & Goldsmith, 1998).

برنامه‌ها و اقدامات عملی و اجرایی کشورها نشان‌دهنده وجود تجربه‌های ارزشمند است. به عنوان مثال، کشور فرانسه تاریخچه‌ای طولانی مبنی بر همکاری بخش عمومی و خصوصی دارد. در این کشور، نهادی که همچنان مسئولیت اصلی اجرای طرح‌های نوسازی را به‌عهده دارد، شهرداری‌ها هستند. در واقع شهرداری‌ها، مجری اصلی کلیه طرح‌های شهری‌اند. در کنار این نهاد، یک موسسه عمومی با نام آژانس ملی نوسازی شهری (تاسیس ۲۰۰۳) قرار دارد که هدف و وظیفه اصلی آن، برنامه‌ریزی و واگذاری طرح‌های نوسازی شهری به شرکت‌های واجد شرایط بخش خصوصی و نظارت بر اجرای آنها است (اردستانی، ۱۳۹۴). هدف از ایجاد این موسسه، ضمانت اجرا و تامین مالی «برنامه ملی نوسازی شهری» است. این آژانس شامل یک شورای اداری متشکل از ۲۴ عضو است و نمایندگان دولت، سازمان‌های مسکن اجتماعی، مجامع محلی و افراد مجرب را در بر می‌گیرد (حاجی علی اکبری، ۱۳۹۴).

مدیریت محلی در سیستم حکومت محلی آمریکا، در یک سازمان سیاسی فدرال و در یک چارچوب سیاسی کاملاً متفاوت از انگلستان و فرانسه عمل می‌کند. کارکرد مدیریت محلی در درون مدار قانون اساسی، واحدهای فدرالی و ایالت قرار داده شده است؛ در حالیکه هر ایالت، سیستم حکومت محلی، قانون اساسی و قوانین حکومتی خاص خود را دارد. در طول قرن بیستم، ایالات متحده آمریکا از سیستم بسته فدرالی به سیستم دوگانه حرکت کرده است و خود را آماده ایجاد یک سیستم اتکای متقابل می‌کند؛ به گونه‌ای که به دنبال تسهیم قدرت و مسئولیت با ایالت‌ها و حکومت‌های محلی است (قالیباف و همکاران، ۱۳۹۱، ۲۰۰).

در این کشور، حرکت مدیریت محلی از سیستم بسته فدرالی به سیستم فدرالیسم دوگانه قرار گرفته است که در این شرایط، وجود ظرفیت بالای قدرت و مسئولیت ایالت‌ها و حکومت‌های محلی دیده می‌شود. مدیریت محلی در لوای انواع حکومت محلی در ایالت‌های آمریکا بر اساس قلمرو جغرافیایی در سه گروه: ۱- کانتی‌ها، شهرک‌ها و بخش‌ها ۲- شهرداری‌ها و ۳- مناطق ویژه قرار می‌گیرند. در نوسازی شهری، مقامات دولت محلی

در عمل به دنبال جذب مشارکت شرکت‌های بیمه، بانک‌ها، اتحادیه‌های کارگری، بیمارستان‌ها و دانشگاه‌ها، سازندگان و توسعه‌دهندگان املاک، سازمان‌های مدنی و نمایندگان مختلف نخبگان سیاسی شهرها، به ویژه اعضای خانواده‌های ثروتمند هستند.

ترسیم سند چشم انداز در ترکیه از جمله اقدامات بسیار مهم مسئولان بوده که به عنوان طرحی کلان برای جمع‌بندی و راهبری طرح‌های موضعی و موضوعی در بافت تاریخی و فرسوده است و در مجموع تجربه این کشور نشان‌دهنده حضور کم‌رنگ مردم در پروژه‌ها است.

این کشور برای مدیریت نوسازی شهرها، پیشینه و اقدامات متفاوتی را با خود همراه دارد. در دوره‌ای، ضمن دخالت دادن سازمان‌های بین‌المللی، از حمایت‌های اتحادیه اروپا نیز برخوردار بوده است. از عوامل موثر بر این تصمیم، حضور فعال سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی در پروژه‌ها است. از سال ۲۰۱۱ مدیریت اجرایی توسعه مسکن کشور ترکیه^۸ با مفهوم دگرگونی شهری^۹ گره خورده است، به قسمی که محور اصلی این دگرگونی‌ها مبارزه با ساختمان‌سازی بدون مجوز و ساختمان‌های آسیب‌پذیر در برابر حوادث است (Karaman, 2013).

در کشور چین برای مقابله با مشکلات ایجاد شده در شهرها، مجموعه‌ای از اصلاحات بازار محور در همه زمینه‌ها از سال ۱۹۷۸ به اجرا درآمد. یکی از مهمترین تغییرات ایجاد شده کوچک شدن دولت و واگذاری تصمیمات به دولت‌های محلی است. در این زمان به دولت‌های منطقه‌ای و محلی اجازه ساخت و اجاره بخش خصوصی و تشویق شرکت‌های املاک برای مشارکت در پروژه‌های بازسازی شهری داده شد.

در بالاترین سطح از تصمیم‌گیری برای کلان‌شهرها، دفاتر حکومت‌های محلی قرار دارند و پس از آن دفاتر مناطق شهری و شرکت‌های مختلف برای تصمیم‌گیری و اجرا هستند. نهادهای اصلی در پروژه‌های توسعه مجدد، شامل نهادهای حاکمیتی شهری و منطقه‌ای، سرمایه‌گذاران خارجی در زمینه املاک و مستغلات، شرکت‌های برنامه‌ریزی و طراحی، شرکت‌های پاکسازی و جابه‌جایی مجدد برای سکونت و نهادهای آموزشی هستند (Yang & Chang, 2007). به اعتقاد لن، فرایند بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده در چین به صورت مشارکتی انجام شده و کلیه کنشگران و به ویژه مردم و ساکنان محدوده در فرایند تصمیم‌گیری موثر و دخیل هستند (Lane, 2011).

شاید بتوان انگلستان را یکی از پیشروترین کشورها در مدیریت و نوسازی شهری (در چارچوب نظریه و عمل) قلمداد کرد. نوسازی شهری در انگلستان اگرچه با پایان جنگ جهانی دوم آغاز شده است، اما مفهوم بازآفرینی شهری نوین را بیشتر می‌توان در اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل قرن بیست و یکم میلادی جستجو کرد. چارچوب اصلی سیاست بازآفرینی در این کشور مبتنی بر مشارکت محلی است و تحت تاثیر سیاست‌های کلی تمرکززدایی و تقویت حکومت‌های محلی قرار دارد. «حرکت دولت از «تولیدکنندگی» به «توانمندسازی همراه با خصوصی‌سازی بسیاری از خدمات دولتی» از اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. از این حرکت به عنوان تغییر وضعیت از «حکومت از بالا» به سوی «حکومت‌مداری مشارکت‌جو» نام برده می‌شود. در این جابجایی، تلاش‌ها معطوف بر آن بود تا تعداد بیشتری از بخش‌های دولتی (نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، حمل و نقل و واحدهای مبارزه با جرایم) در بازآفرینی شهری مداخله داشته باشند و با همکاری اجتماعات محلی و بخش خصوصی بتوانند اهداف آن را محقق سازند» (حاجی علی اکبری، ۱۳۹۴).

در سال ۱۹۷۹ و به دنبال مطالعات گسترده و شناسایی چالش‌ها، دولت محافظه‌کار جدید، طرفدار رویکرد پیگیری مشارکت بین دولت و بخش خصوصی (و نه بین دولت و مقامات محلی) در نوسازی شهری است. بر اساس رویکرد دارایی مبنا در نوسازی شهری، آژانس‌های دولتی مرکزی جدید به منظور برگرداندن زمین‌های متروک گسترده به چرخه زندگی شهری و ایجاد ارزش افزوده اقتصادی تاسیس شدند. در این دوره می‌توان

گفت که بهبود اقتصاد ملی مهمتر از برابر شدن شرایط بین مناطق است (Couch *et al.*, 2011). بعد از سال ۱۹۹۷، دولت جدید در جستجوی تقویت توسعه اقتصادی از طریق استفاده از آژانس‌های توسعه منطقه‌ای (RDAs) در کنار شرکت‌های توسعه مجدد شهری ((URC در نسبت با شرکت‌های توسعه شهری دوره قبلی به لحاظ محلی دارای قابلیت پاسخگویی بیشتری بودند.

در انگلستان بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری از طریق تأسیس شرکت‌های تک‌منظوره در سطح محلی انجام پذیرفت. این شرکت‌ها در دهه ۱۹۸۰، شرکت‌های توسعه شهری (UDC) و در ادامه شرکت‌های بازآفرینی شهری (URC) نام داشتند. هر کدام از این نهادها، وظیفه سنتی مقامات برنامه‌ریزی محلی را بر عهده گرفته بودند. «شرکت‌های توسعه شهری، ظرفیت‌های لازم را برای مقامات محلی ایجاد نمودند تا آنها بتوانند از تخصص‌های بخش خصوصی استفاده نمایند و از همین رو است که به عنوان یکی از دلایل فراهم نمودن زمینه برای استفاده از بخش خصوصی مورد توجه قرار می‌گیرند. این شرکت‌ها در مناطق مشخصی فعالیت خود را آغاز و از طریق ارائه گزارش‌های مستقیم به دولت مرکزی، سعی در جلب مشارکت مقامات محلی نمودند. شرکت‌های بازسازی شهری از لحاظ ساختار اداری کاملاً متفاوت بودند، زیرا مقامات محلی یکی از سهامداران اصلی آن تلقی می‌شدند» (Verhage, 2005).

آژانس‌های توسعه و بازآفرینی شهری عمدتاً شامل اعضای چون: مسئولان حکومتی و قانون‌گذاران، برنامه‌ریزان امور اقتصادی (برای ایجاد کار، استخدام، کاهش بیکاری و غیره)، مسئولان اداره مالیات و بخش‌های مالی و سرمایه‌گذاری، مدیران حفاظت محیط زیست، گروه برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌های عظیم شهری در مقیاس بزرگ و هدایت‌کنندگان استفاده از زمین در جهت توسعه می‌شوند. در جدول شماره ۱ کنشگران و سهامداران توسعه در انگلستان آمده است.

جدول ۱. کنشگران و سهامداران آژانس‌های نوسازی در انگلستان

کنشگران در طرح‌های آژانس‌های توسعه	سهامداران آژانس‌های توسعه و نوسازی
سازمان‌ها و نهادهای ملی دولتی	واحدهای قانون‌گذار توسعه‌گران صندوق‌های مالی ساکنین محلی مالکان زمین تعاونی‌ها و اتحادیه‌های صنفی سایر افراد متاثر
سازمان‌های خصوصی	
اداره امور کلانشهرها	
حکومت‌های محلی	
انجمن‌های داوطلبانه و NGO ها	
حوزه‌های فرهنگی، رسانه و ورزش	
اداره محیط زیست	
اداره آموزش و پرورش	
اداره آتش‌نشانی و خدمات اضطراری	
اداره حمل و نقل شهری	

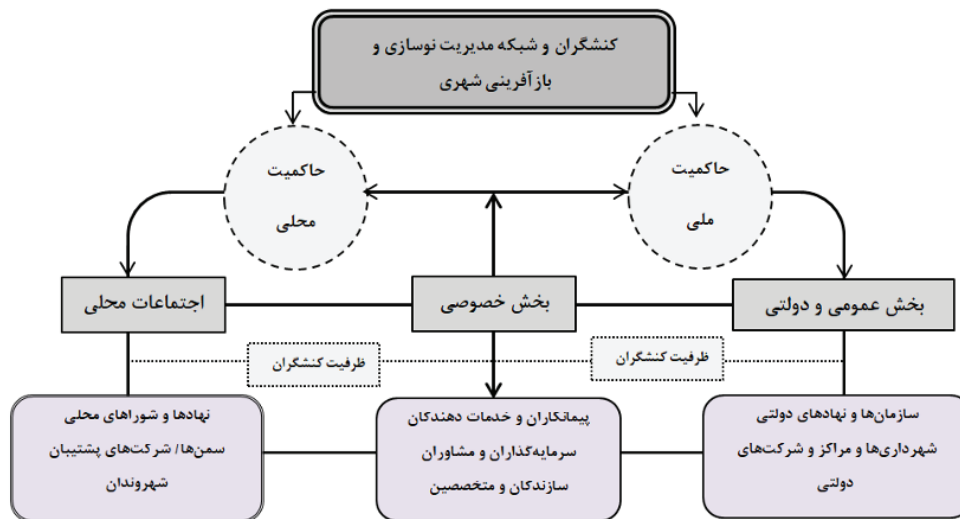
منبع: Department for Business enterprise regulatory Reform, 2007

در مجموع می‌توان بیان کرد که پژوهش‌های پیشین هرکدام با رویکردی متفاوت به موضوع تحلیل نقش کنشگران و در ابعاد متفاوت اشاره دارند. نگاه عام به موضوع کنشگران در یک رویکرد نظری و آن هم عمدتاً در حوزه عام مدیریت شهری، ویژگی بسیاری از تحقیقات انجام شده است. بنابراین مقاله حاضر نوآوری خود را در

تمرکز صرف بر شناسایی کنشگران و ظرفیت‌سنجی آنها و بهره‌مندی از منابع اسنادی دست اول و نیز مصاحبه با مدیران سطوح بالا و تاثیرگذار مدیریت بازآفرینی شهری می‌بیند. در مورد تجربه‌ها و اقدامات عملی کشورها، قابل اشاره است که بررسی سیاست‌های مدیریت بازآفرینی و نقش کنشگران، نشان از تنوع و گستردگی زیاد دارد، به گونه‌ای که حتی در مورد پروژه‌های نسبتاً مشابه در حوزه نوسازی و بازآفرینی شهری در کشورهای مختلف، سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی‌های متفاوتی را می‌توان شاهد بود.

چارچوب مفهومی پژوهش

با توجه به مطالعات انجام شده در خصوص دیدگاه‌ها و پیشینه نظری و تجربیات جهانی، مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری در چارچوب یک شبکه گسترده از کنشگران قابل شناسایی بوده که نقش و اهمیت تاثیرگذار بر سیاست‌های بازآفرینی دارند. بر اساس این داده‌ها، حکمروایی بازآفرینی در چارچوب ساختارهای سازمانی متفاوت و تحت برنامه‌ها و سیاست‌های برگرفته از سابقه و دستاوردهای نظری کشورها و نیز نظام حاکمیتی و زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و حقوقی آنها شکل گرفته است. در این ارتباط، حکمروایی عمدتاً در سطوح ملی و محلی (شهری) و بعضاً منطقه‌ای (استانی / ایالتی) تعریف شده است و هر کدام لزوماً کنشگرانی از بخش‌های مختلف دولتی و عمومی، بخش خصوصی و اجتماعات محلی را شامل و طبق برنامه‌هایی در محورهای عمودی و افقی و بر اساس ظرفیت‌های مختلف ایفای نقش دارند. این مبانی همچنین به رویکردهای جدید در تفویض قدرت میان دولت مرکزی و نهادهای محلی و تمرکززدایی از راس هرم تصمیم‌گیری، نقش اساسی اجتماعات محلی در ظرفیت‌سازی و تشویق مشارکت و توانمندسازی شهروندان اشاره دارد. این مفاهیم در یک چارچوب و به شرح نمودار شماره ۱ قابل طرح است.



شکل ۱. چارچوب مفهومی

روش‌شناسی و ابزارهای تحقیق

این پژوهش از نظر هدف بیرونی، پژوهشی کاربردی است و از نظر رویکرد در زمره روش‌های کمی و کیفی (آمیخته) قرار دارد. به‌طور کلی برداشت داده‌های تحقیق از مسیرهای زیر پیگیری شده است:

- مطالعه و مرور متون نظری (کتاب‌ها، گزارش‌ها، مقالات و غیره) مرتبط با موضوع تحقیق
- اطلاعات حاصل از تفاهم‌نامه‌ها، قراردادهای بین سازمانی و نیز آئین‌نامه‌ها
- اطلاعات حاصل از صورتجلسات ستاد بازآفرینی کلانشهر تهران و کمیته‌های فرعی آن
- داده‌های حاصل از مصاحبه با مدیران و کارشناسان متخصص و آگاه و تشکیل گروه بحث (گروه‌های کانونی)

به‌منظور شناسایی و شناخت وضعیت ارتباطی کنشگران و ظرفیت‌سنجی هر یک از آنها در سازوکار مدیریت و حکمروایی نوسازی و بازآفرینی شهری در سطح کلان ملی و مجموعه شهر تهران، اقدام به بررسی اسناد، قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌های پشتیبان و نیز تفاهم‌نامه‌ها و صورتجلسه‌های بین‌سازمانی شده و در این ارتباط از روش تحلیل محتوا استفاده گردیده است. در این خصوص منابع اطلاعاتی و آرشیوی تحقیق عمدتاً نهادهایی همچون سازمان نوسازی شهر تهران و ستادهای بازآفرینی بوده‌اند.

همچنین به منظور دستیابی به فهرست نهایی کنشگران مؤثر در حوزه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهر تهران به عنوان اصلی‌ترین عامل تأثیرگذار در فرآیند شناخت و تحلیل، در این پژوهش از تکنیک مصاحبه و گروه بحث استفاده شده است. برای شناسایی اولیه کنشگران کلیدی در حوزه نوسازی و بازآفرینی در شهر تهران، از روش طوفان ذهنی استفاده شده و برای تکمیل فهرست شناسایی شده به روش گلوله‌برفی، مبتنی بر کنشگران پیش‌تر شناسایی شده انجام و این کار تا رسیدن به اشباع داده‌ها و تکرار کنشگران شناسایی شده، ادامه یافته است. اطلاعات به‌دست‌آمده از طریق بررسی اسنادی و از روش‌های تحلیل محتوا و کدگذاری مفاهیم انجام و خروجی‌های متناسب با اهداف تحقیق و مبتنی بر تکرار کدها و ارتباط‌های مفهومی بین آن‌ها حاصل گردید. این تکنیک (تحلیل محتوا) به‌منظور توصیف عینی و کیفی محتوای مفاهیم به صورت نظام‌دار، انجام می‌شود. در تحلیل محتوا عناصر و مطالب مورد نظر گردآوری، طبقه‌بندی و ضمن استفاده از نرم‌افزار Atlas ti مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند. این عناصر ممکن است کلمه‌ها، جمله‌ها، بندها یا متن‌های کامل در آثار مکتوب یا شفاهی باشد.

یافته‌ها و تحلیل

در این مقاله، شناسایی کنشگران، ظرفیت‌ها و نیز تحلیل شبکه ارتباطی آنها به دو سطح کلان (ملی) و محلی (شهر تهران) و استفاده از دوروش اسنادی و مصاحبه (یا گروه بحث) محدود شده است. در مرحله برداشت‌های اسنادی و از طریق مصاحبه‌های اکتشافی و نظرخواهی از اساتید دانشگاهی، مدیران و کارشناسان، مشخص گردید که آیین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌های سازمانی موجود در سازمان نوسازی شهر تهران و صورتجلسات ستاد بازآفرینی کلان‌شهر تهران می‌توانند به عنوان اسنادی مهم در شناسایی کنشگران اصلی و تأثیرگذار مورد توجه قرار گیرند. بنابراین، ضمن مراجعه به این مراکز، تعداد قابل توجهی از آئین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌های در دسترس و نیز تقریباً تمامی صورتجلسات موجود ستاد بازآفرینی مورد بررسی و تحلیل محتوا قرار گرفتند.

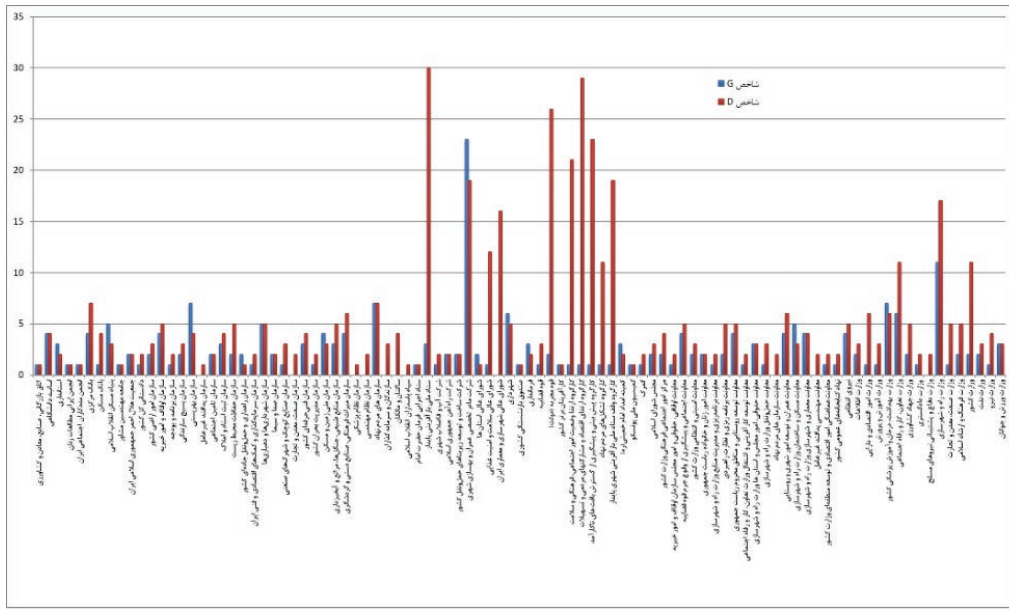
در **گام اول** و در بررسی آئین‌نامه و تفاهم‌نامه‌ها، عمدتاً اطلاعاتی در خصوص شناسایی کنشگران، اهمیت و موقعیت هر یک در بین سایرین (از طریق شناسایی زیرمجموعه‌ها و یا فراوانی ارتباطات نهادی) مورد نظر بوده است. بنابراین یافته‌ها شامل شناسایی کنشگران و نیز شبکه‌ای از سلسله مراتب نهادی و نیز نحوه ارتباط آنها با یکدیگر است.

در مجموع تعداد ۲۴ نمونه از آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تفاهم‌نامه‌ها شناسایی و مورد بررسی قرار گرفته‌اند که در این میان ۱۷ مورد شامل تفاهم‌نامه‌ها و ۷ مورد مربوط به آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها بوده است. در

این بین تعداد زیادی از تفاهم‌نامه‌ها مربوط به همکاری‌های مشترک شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران با نهادها و سازمان‌هایی همچون سازمان بسیج سازندگی، سازمان مدیریت بحران، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کتابخانه‌های عمومی کشور، شهرداری و دفتر یونسکو است. همچنین لازم به ذکر است که تفاهم‌نامه‌ها، دوره زمانی سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۶ و آئین‌نامه‌ها، دوره زمانی سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ (بعد از تشکیل ستاد بازآفرینی) را شامل می‌شود.

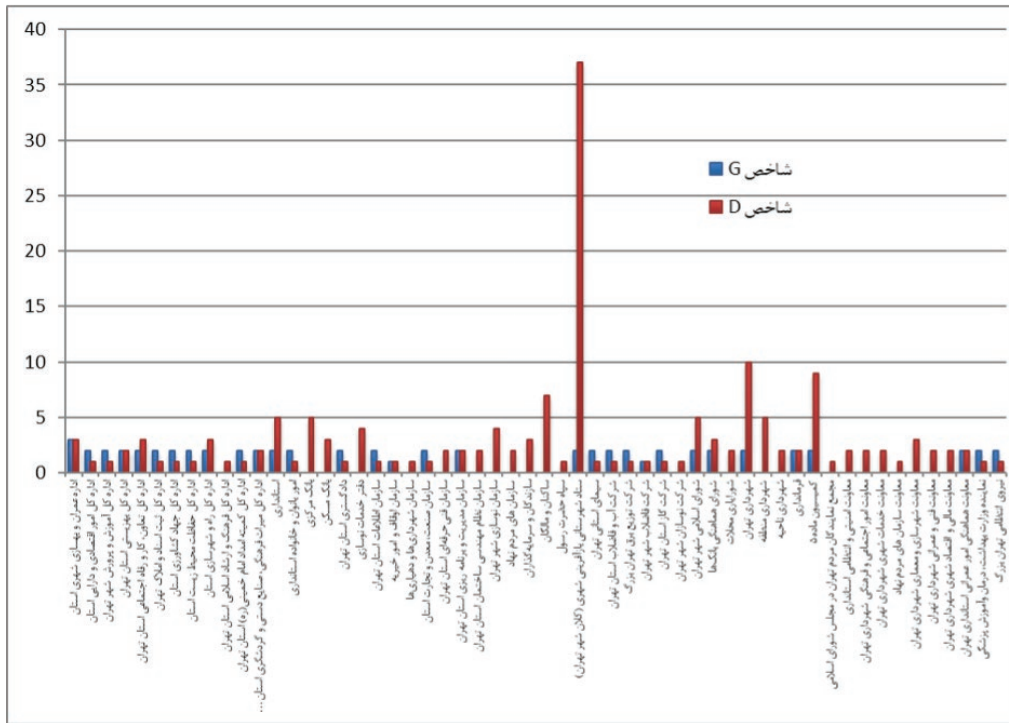
در سطح شهر تهران و علی‌رغم همکاری موثر نهادهای درگیر امر نوسازی، تعداد بسیار اندکی از آئین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌ها شناسایی شده و مورد بررسی قرار گرفته‌اند که در این مورد می‌توان به دو دلیل عمده اشاره کرد: ابتدا وجود خلاء آئین‌نامه‌ای در سطح محلی و دوم عدم دسترسی به اسناد است. این خود نمودی است از توجه بیشتر به سطوح استانی و ملی و نیز پراکندگی آرایه اسناد در سطح محلی. در این مورد بخشی از آئین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌هایی که در دو سطح ملی و محلی (شهر تهران) مورد بررسی قرار گرفته‌اند بدین ترتیب بوده‌اند:

۱. آئین‌نامه نحوه فعالیت ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری
 ۲. دستورالعمل نحوه تشکیل و فعالیت کارگروه پیش‌بینی و پیشگیری از گسترش بافت‌های ناکارآمد
 ۳. دستورالعمل نحوه تشکیل و فعالیت کارگروه وقف ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار
 ۴. تفاهم‌نامه همکاری مشترک شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران و سازمان مدیریت بحران کشور
 ۵. تفاهم‌نامه تامین مسکن اقشار کم‌درآمد با مشارکت خیرین مسکن ساز طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۶
 ۶. آئین‌نامه نحوه فعالیت ستاد استانی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی (کلان‌شهر تهران)
 ۷. تفاهم‌نامه همکاری بین شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران و سازمان اوقاف و امور خیریه بنابر یافته‌های حاصل از محتوای آئین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌ها در سطح ملی، ۹۵ کنشگر درگیر در موضوع نوسازی و بازآفرینی شناسایی شده‌اند. کنشگران در این سطح بعضاً مستقل بوده و تعدادی نیز زیرمجموعه یک نهاد بالاتر (به لحاظ سلسله مراتب اداری) قرار گرفته‌اند. در سطح ملی عناوین کنشگران و نیز شاخص G (فراوانی ارجاع) و شاخص D (تعداد لینک‌ها به هر کنشگر) به تفکیک در شکل شماره ۲ آمده است. بر این اساس و با توجه به شکست‌های به‌وجود آمده مبتنی بر دو شاخص G و D، سطح بندی شش‌گانه‌ای از کنشگران به ترتیب زیر قابل شناسایی هستند^۱.
- سطح یک: شامل ستاد ملی بازآفرینی پایدار، قوه مجریه (دولت)
- سطح دو: شامل وزارت راه و شهرسازی / شورای عالی معماری و شهرسازی
- سطح سه: شامل شهرداری، وزارت کشور، استانداری، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، شورای عالی سلامت و امنیت
- سطح چهار: شامل وزارت دارایی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بانک مرکزی
- سطح پنج: شامل نهادهای انقلابی، شهرداری، انجمن‌های تخصصی و حرفه‌ای، گروه‌های مردمی، بخش خصوصی، سیستم بانکی
- سطح شش: سایر نهادهای شناسایی شده که در شکل شماره ۲ قابل مشاهده هستند.



شکل ۲. یافته‌های شاخص G و D برای کنشگران ملی

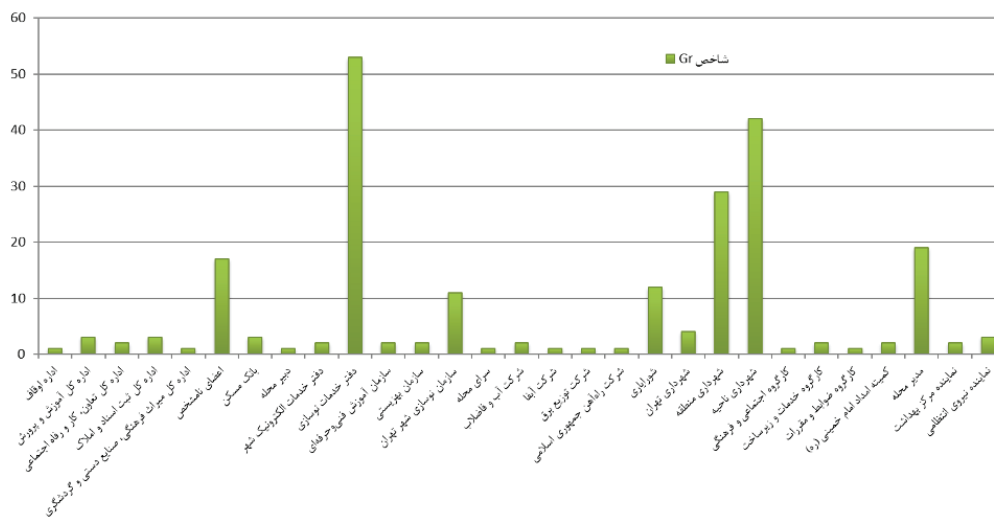
به منظور شناسایی کنشگران بازآفرینی در سطح شهر تهران و بنابر محتوای آئین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌ها، ۵۶ کنشگر شناسایی شده اند که به‌نوعی موضوعات اسناد در ربط با آنها قرار گرفته‌اند. کنشگران در این سطح نیز به مانند سطح ملی، بعضاً مستقل بوده و تعدادی زیر مجموعه یک نهاد بالادستی قرار دارند.



شکل ۳. یافته‌های شاخص G و D برای کنشگران محلی

در **گام دوم** و با هدف بررسی دقیق‌تر و اطمینان از روایی و پایایی یافته‌ها، صورتجلسات موجود در سازمان نوسازی شهر تهران که عمدتاً مربوط به ستاد بازآفرینی کلانشهر تهران بوده، مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این خصوص پس از پالایش اولیه، تعداد ۵۰ صورتجلسه برای برداشت و تحلیل، انتخاب گردید. لازم به ذکر است این صورتجلسات شامل مواردی است که به ستادهای بازآفرینی مناطق شهرداری و کارگروه‌های ستادها مربوط بوده و محتوای آنها می‌توانسته به روشن شدن روند کاری ستاد بازآفرینی و یا چارچوب بازآفرینی بافت‌های شهری شهر تهران کمک کند.

با کدگذاری و استخراج اطلاعات حاصل از صورتجلسات، یافته‌ها نشان می‌دهند که نهادها و سازمان‌هایی که بیشترین ارجاعات به آنها انجام شده عمدتاً شامل دفاتر خدمات نوسازی، شهرداری ناحیه و شهرداری منطقه بوده و پس از آن مدیر محله، شورایی‌ها و سازمان نوسازی قرار دارند. در سطوح بعدی نهادها و سازمان‌هایی مانند آموزش و پرورش، اداره ثبت املاک، اداره میراث فرهنگی، اداره بهزیستی و ... (با فاصله زیاد و ارجاع بسیار محدود) قرار دارند.

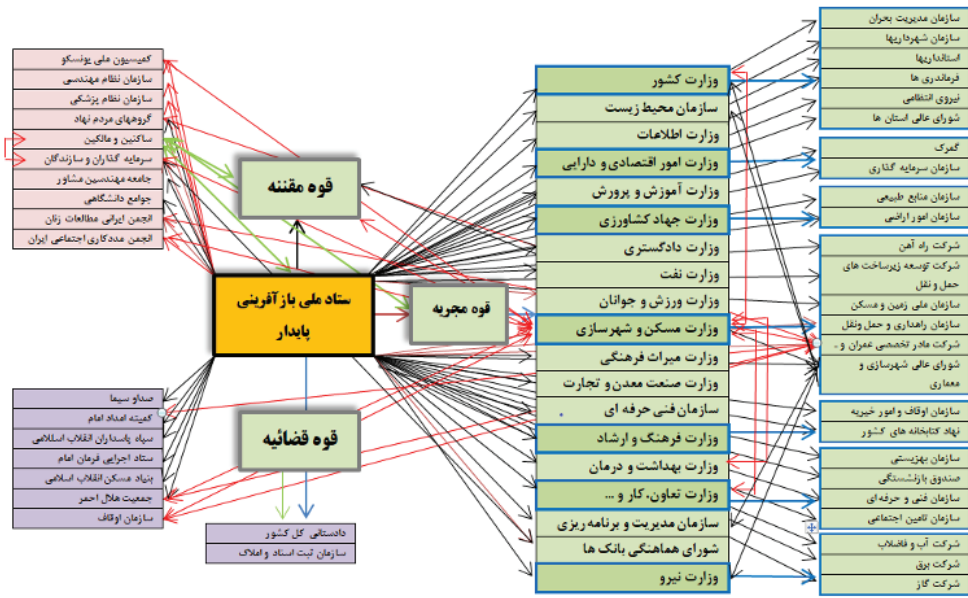


شکل ۴. کنشگران و یافته‌های شاخص Gr بر اساس صورتجلسات مورد مطالعه

شبکه کنشگران و ارتباط بین آنها

با استخراج داده‌های حاصل از اسناد مورد مطالعه (ویرایش و کدگذاری)، اطلاعات جامعی در خصوص تعداد کنشگران فعال و موجود، سلسله مراتب اداری نهادها (G)، نوع ارتباط بین نهادها و سازمان‌ها بر اساس الزامات آئین‌نامه‌ای (R1) مانند ارتباط بیشتر کنشگران با ستاد بازآفرینی کلانشهر تهران و نیز ارتباط بین نهادها بر اساس تفاهم‌نامه‌ها (R2) مانند ارتباط با دفاتر خدمات نوسازی بدست آمده است. در نهایت در نمودارهای شبکه‌ای (سطح ملی و سطح شهر تهران) ارتباط کنشگران با یکدیگر را به صورت رسمی و اداری و همچنین ارتباطات غیررسمی آنها را که در قالب آئین‌نامه‌های الزام‌آور و نیز تفاهم‌نامه‌ها و موافقت‌نامه‌ها صورت می‌گیرد، نشان داده شده است. در این شبکه‌ها موقعیت هر کنشگر بر اساس تعداد دفعاتی که در اسناد مطالعه شده به آنها اشاره شده و نیز تعداد سازمان‌ها و نهادهایی که با آن مرتبط می‌باشند، آمده است. در سطح ملی، بررسی تعداد ارجاع موضوعات به کنشگران نشان می‌دهد که بیشترین فراوانی ارجاع مربوط به شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری (۲۳ مورد) و نیز با عنوان کلی وزارت راه و شهرسازی، ۱۱ مورد بوده است. در این خصوص اگر تمامی معاونت‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و دفاتر وزارت راه و شهرسازی را در یک

مجموعه فرض کنیم، فراوانی مربوطه به ۵۸ مورد می‌رسد. پس از آن ستاد ملی بازآفرینی پایدار و کارگروه‌های مربوط به آن با ۸ مورد قرار دارد. در مراتب بعدی سازمان‌های مردم‌نهاد، شهرداری تهران، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان شهرداری‌ها، سازمان اوقاف و امور خیریه، بانک مرکزی، اساتید دانشگاه، قوه قضائیه، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری و نیروی انتظامی از جمله کنشگرانی هستند که در اسناد مورد اشاره به آنها ارجاع و عمدتاً وظایفی به عهده آنها گذاشته شده است. بقیه کنشگران در رده‌های بعدی قرار می‌گیرند. این بررسی نشان می‌دهد که موضوعات این اسناد، حوزه‌های نظامی همچون سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و نیز ساکنان و مالکان بافت‌های فرسوده را در بر نمی‌گیرند. در مورد شاخص D یعنی تعداد لینک‌های برقرار شده بین یک کنشگر با سایر کنشگران، نهادهای معرفی شده در شرایط متفاوتی قرار دارند. در این خصوص بیشترین ارتباطات دو سویه همچنان مربوط به ستاد ملی بازآفرینی پایدار (در حدود ۲۷ درصد از کل) است. با فاصله زیاد از ستاد، مجموعه وزارت راه و شهرسازی، قوه مجریه (با عنوان کلی) شورای عالی معماری و شهرسازی ایران، شورای عالی سلامت و امنیت غذایی کشور، وزارت کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، قرار دارند.



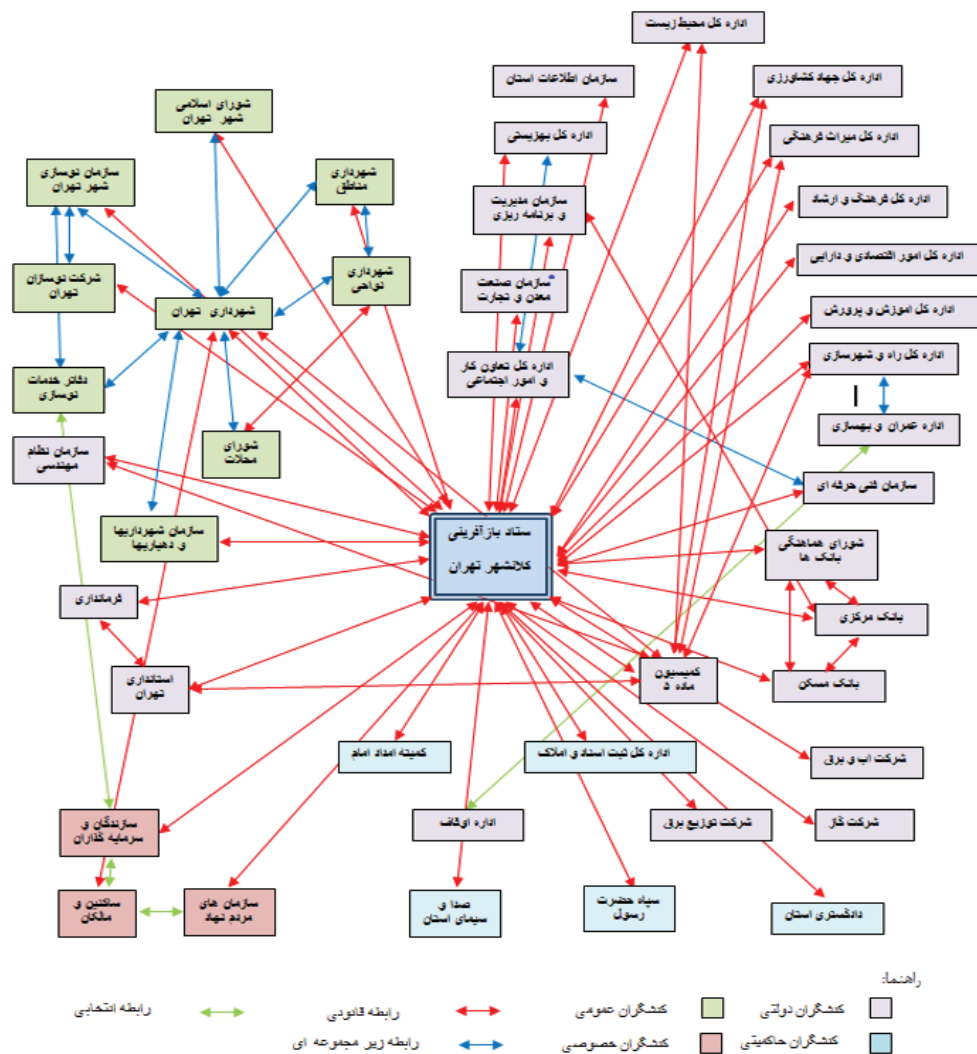
راهنما:

- رابطه زیر مجموعه‌ای — رابطه قانونی — رابطه بر اساس تفاهم‌نامه — رابطه انتخابی
- رابطه زیر مجموعه‌ای (یک سازمان یا مرکز به صورت تشکیلاتی زیرمجموعه نهاد دیگر قرار می‌گیرد)
- رابطه قانونی (دو سازمان یا نهاد بر اساس قانون و در شرایط خاص با یکدیگر مرتبط می‌شوند)
- رابطه براساس تفاهم‌نامه (رابطه صرفاً از طریق انعقاد تفاهم‌نامه برقرار شده است)
- رابطه انتخابی (نهادهای و یا سازمان‌های انتخابی که پس از تشکیل با نهادهای دیگر مرتبط می‌شوند)

شکل ۵. شبکه کنشگران در سطح ملی و نوع روابط

طبق نمودار شبکه‌ای حاصل از نتایج داده‌ها و در سطح محلی، بیشترین فراوانی ارجاع موضوعات و به فاصله زیادتر مربوط به بخش دولتی و پس از آن نهادهای انقلابی است. در مورد شاخص D یعنی تعداد لینک‌های برقرار شده بین یک کنشگر با سایر کنشگران، نهادهای در شرایط بسیار متفاوتی قرار دارند. در این

خصوصاً بیشترین ارتباط با ستاد بازآفرینی شهری (کلان‌شهر تهران) نشان داده شده و پس از آن به ترتیب شامل شهرداری تهران، کمیسیون ماده ۵، ساکنان و مالکان، بانک مرکزی، استانداری، شورای شهر تهران، شهرداری مناطق، سازمان نوسازی شهر تهران و دفاتر خدمات نوسازی است. سایر کنشگران در مراتب پایین‌تر قرار داشته و ارتباط ضعیفی را نشان می‌دهند.



شکل ۶. شبکه کنشگران، سلسله مراتب اداری و ارتباط نهادها در سطح محلی

یافته‌های حاصل از مصاحبه

اطلاعات حاصل از مراحل قبلی تحقیق، گویای حضور کنشگران رسمی و غیررسمی است که در ساختار فعلی مدیریت بازآفرینی در سطح ملی و شهر تهران حضور دارند. در **گام سوم** تحقیق به منظور تکمیل داده‌ها و نیز دستیابی به فهرست کامل از کنشگران و احتمالاً آنهایی که لازم است در مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری دیده شوند ولی تاکنون مورد توجه نبوده‌اند و بویژه مشخص شدن ظرفیت‌های واقعی کنشگران، از روش مصاحبه و تکنیک گروه بحث استفاده شده است.

همانگونه که قبلاً اشاره گردید، ابتدا بر اساس مدل تشخیص و شناسایی متخصصان توسط افراد آگاه، نسبت

به شناسایی مصاحبه‌شوندگان اقدام شد و در پی آن از روش گلوله برفی، فهرست مصاحبه‌شوندگان تکمیل گردید. این گروه عمدتاً از میان مدیران و کارشناسان آگاه به مسائل مدیریت شهر تهران، سابقه‌آشنایی با ستاد بازآفرینی و نیز آگاهی و شناخت کافی نسبت به موضوع مدیریت نوسازی و بازآفرینی انتخاب گردیده‌اند. در مجموع ۱۴ مصاحبه انفرادی و دو گروه بحث (۱۲ نفر) انجام شده است.

مصاحبه‌شوندگان در روش مصاحبه انفرادی شامل مدیران وقت و یا سابق وزارت راه و شهرسازی (معاونت معماری و شهرسازی، مدیرکل دفتر ستاد بازآفرینی شهری پایدار)، شهرداری تهران، سازمان نوسازی شهر تهران (مدیرعامل سازمان، مدیر دبیرخانه ستاد بازآفرینی کلانشهر تهران، مدیر اداره پژوهش و توسعه) و عضو شورای شهر تهران و در جلسات گروه بحث شامل مدیران و کارشناسان سازمان نوسازی شهر تهران، معاونت شهرسازی و معماری شامل معاون شهردار و نیز کارشناسان دفاتر نوسازی محله‌ها بوده‌اند.

با کدگذاری و پیاده‌سازی داده‌های حاصل از متن مصاحبه‌ها و گروه بحث‌ها، تقریباً تمامی کنشگرانی که در بررسی اسناد به آنها اشاره شده بودند، مجدداً مورد تأکید قرار گرفته‌اند. علاوه بر آن، یافته‌ها در این مرحله نشان می‌دهند که لازم است در مدیریت بازآفرینی، چه در سطح کلان و چه در سطح کلانشهر تهران، کنشگرانی چون دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی، نهادهای بین‌المللی علمی، فرهنگی و مالی همچون یونسکو و زیرمجموعه‌های آن و بانک جهانی حضور فعال داشته باشند. آنچه بیش از همه مورد توجه مصاحبه‌شوندگان قرار گرفته و بیشترین فراوانی را به خود اختصاص داده است، لزوم حضور کنشگران محلی (اجتماعات محلی) مانند سمن‌ها، شوراباری‌ها، تشکل‌های صنفی و ... بوده است. یادآوری این نکته مهم ضروری است که کنشگران در سطح ملی عمدتاً سازمانها و نهادهای ملی و کنشگران در سطح شهر تهران، ادارات و شعبات تابعه آن را شامل می‌شوند. در این مورد و به عنوان نتیجه نهایی مجموع کنشگران در دو گروه: کنشگران زیرمجموعه دولت و سایر کنشگران (عمومی و یا آنهایی که در نظام سازمانی کشور زیرمجموعه دولت قرار نمی‌گیرند) تقسیم‌بندی شده‌اند.

با بررسی محتوای اسناد مورد مطالعه و نیز مصاحبه‌ها، کنشگران اصلی شناسایی و ظرفیت هر یک از کنشگران مورد توجه و پرسش قرار گرفت. در این خصوص با بررسی محتوایی و کدگذاری یافته‌ها در مجموع ۵ نوع از ظرفیت این کنشگران، شامل ظرفیت‌های خدماتی (ارایه منابع و امکانات)، اجتماعی (فعالیت‌های فرهنگی و آموزشی)، مالی (منابع مالی)، تخصصی (پشتیبانی حرفه‌ای و دانش تخصصی) و حقوقی-قانونی (بسترهای حقوقی) قابل شناسایی و دسته‌بندی بودند که شرح آن در جدول شماره ۲ و ۳ ارائه شده است:

جدول ۲. معرفی کنشگران زیر مجموعه دولت و ظرفیت‌سنجی آنها

ردیف	اسامی کنشگران رسمی و غیر رسمی	خلاصه نوع ظرفیت هر کنشگر	شرح ظرفیت‌ها
۱	وزارت راه و شهرسازی و ادارات تابعه	ظرفیت تخصصی ظرفیت مالی ظرفیت حقوقی و قانونی ظرفیت خدماتی	پشتیبانی مالی، مشاوره، نظارت، آگاهی‌رسانی، آموزش، خدمات‌رسانی، سیاست‌گذاری و ارایه طرح و برنامه‌های نوسازی
۲	فرماندهی نیروی انتظامی	ظرفیت حقوقی و قانونی	نظارت بر حفظ قوانین و مقررات و نیز پیش‌گیری از موارد امنیتی
۳	وزارت نیرو (شرکت آب و فاضلاب، برق و گاز)	ظرفیت تخصصی ظرفیت مالی	پشتیبانی مالی، خدمات‌رسانی
۴	سازمان محیط زیست	ظرفیت تخصصی ظرفیت خدماتی ظرفیت حقوقی	فرهنگ‌سازی، مشاوره و نظارت، تهیه دستورالعمل و پشتیبانی‌های تخصصی
۵	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ادارات تابعه	ظرفیت تخصصی ظرفیت خدماتی	خدمات بهداشتی و درمانی، بیمه‌های همگانی
۶	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی	آگاهی‌رسانی برای تشریح موضوع و اولویت‌نوسازی در سطح جامعه، فعالیت‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی، فرهنگ‌سازی
۷	وزارت آموزش و پرورش و ادارات تابعه	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی	امکان آموزش اشتغال و کارآفرینی، آگاهی‌رسانی
۸	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	ظرفیت مالی ظرفیت خدماتی	خدمات‌رسانی، پشتیبانی مالی، اشتغال، کارآفرینی
۱۱	وزارت اطلاعات	ظرفیت قانونی	امنیت و آگاهی عمومی
۱۲	استانداری و فرمانداری	ظرفیت قانونی ظرفیت خدماتی ظرفیت تخصصی ظرفیت مالی	پشتیبانی فنی و مالی، امنیت، تسهیل در اقدامات قانونی، نظارت
۱۳	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان تهران	ظرفیت قانونی ظرفیت خدماتی ظرفیت تخصصی ظرفیت مالی	تسهیل در اقدامات قانونی، آگاهی‌رسانی، ارایه برنامه‌های حفاظتی، تعریف و تدقیق محدوده‌ها،
۱۴	بانک‌ها	ظرفیت مالی	پشتیبانی مالی، ارایه خدمات
۱۵	سازمان برنامه و بودجه	ظرفیت مالی ظرفیت تخصصی	پشتیبانی مالی و تخصصی، نظارت و مشاوره
۱۶	دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی	فرهنگ‌سازی، آموزش، آگاهی‌رسانی، پشتیبانی نظری و تخصصی

جدول ۳. معرفی کنشگران خارج از حوزه دولت و ظرفیت‌سنجی آنها

ردیف	اسامی کنشگران رسمی و غیر رسمی	خلاصه نوع ظرفیت هر کنشگر	شرح ظرفیت‌ها
۱	شهرداری و سازمان‌های وابسته	ظرفیت تخصصی ظرفیت مالی ظرفیت حقوقی و قانونی ظرفیت خدماتی	پشتیبانی مالی، مشاوره، نظارت، آگاهی‌رسانی، آموزش، خدمات‌رسانی، سیاست‌گذاری و ارایه طرح و برنامه‌های نوسازی
۲	سازمان ثبت اسناد و املاک	ظرفیت حقوقی و قانونی	تسهیلات حقوقی، پشتیبانی تخصصی، تسهیل در ثبت اسناد و املاک
۳	دادگستری‌ها	ظرفیت حقوقی و قانونی	امنیت و آگاهی عمومی
۴	کمیته امداد امام خمینی	ظرفیت اجتماعی ظرفیت خدماتی	حمایت مادی و معنوی از خانواده‌های بی‌بطاعت، کارآموزی، ارایه وام‌های اشتغال و پوشش‌های بیمه‌ای و ساخت مسکن
۵	سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	ظرفیت اجتماعی ظرفیت خدماتی	حفظ امنیت
۶	صدا و سیما جمهوری اسلامی	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی	آگاهی‌رسانی برای تشریح موضوع و اولویت نوسازی در سطح جامعه، فعالیت‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی، فرهنگ‌سازی
۷	مالکان و بهره‌برداران محلی	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی ظرفیت مالی	پشتیبانی مالی، مشاوره، مشارکت
۸	گروه‌های مردم‌نهاد	ظرفیت مالی ظرفیت اجتماعی	پشتیبانی مالی، مشاوره، آگاهی‌رسانی
۹	نهادهای تامین‌کننده سرمایه، سرمایه‌گذاران خصوصی و آژانس‌های توسعه	ظرفیت خدماتی ظرفیت مالی ظرفیت تخصصی	پشتیبانی مالی، مشاوره، ارایه طرح
۱۰	سازمان نظام‌مهندسی ساختمان	ظرفیت حقوقی و قانونی ظرفیت تخصصی	نظام بخشی، تهیه دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های ساخت، نظارت، پشتیبانی مالی
۱۱	سازمان اوقاف و امور خیریه	ظرفیت تخصصی ظرفیت مالی ظرفیت حقوقی و قانونی	تسهیلات قانونی، امکانات مالی از طریق موقوفه‌ها، ارایه مشاوره‌های تخصصی و تهیه نقشه‌های مالکیت،
۱۲	نهادهای بین‌المللی فرهنگی	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی ظرفیت حقوقی و قانونی	فرهنگ‌سازی، آموزش، آگاهی‌رسانی، پشتیبانی نظری و تخصصی
۱۳	نهاد های مالی بین‌المللی	ظرفیت مالی	پشتیبانی مالی، ارایه خدمات
۱۴	کارشناسان و متخصصان دارای تجارب اجرایی (سازمان‌ها)	ظرفیت تخصصی ظرفیت اجتماعی	آموزش، پشتیبانی تخصصی

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی متون تخصصی و نظری در زمینه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری، نشان از تغییر در کنشگران مؤثر در این فرآیند و نظام ارتباط و تعامل میان آنها دارد. در این مورد تحول از شیوه‌های سلسله‌مراتبی و مبتنی بر تنها یک کنشگر بخش دولتی به سوی روابط مبتنی بر مشارکت و همکاری میان کلیه کنشگران اعم از بخش دولتی و عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی و همسو با قدرتمندسازی اجتماعات محلی را می‌توان در قالب رهیافت حکمروایی همکارانه در زمینه مدیریت نوسازی و بازآفرینی شهری به عنوان یک چالش پیچیده ردیابی نمود.

مطالعات اسنادی این پژوهش، متمرکز بر مدیریت نوسازی و بازآفرینی کلانشهر تهران، وجود تحولات در مشارکت و همکاری میان کنشگران از طریق تفویض قدرت میان دولت مرکزی و نهادهای محلی را نشان می‌دهد، هرچند کیفیت این امر در ادامه محل بحث است. در بررسی و تحلیل اسناد، تفاهم‌نامه‌ها و صورتجلسات مشخص گردید که نقش و جایگاه حوزه‌های دولتی بسیار پررنگ‌تر از سایر کنشگران شناسایی شده است؛ در

سطح ملی الگوی ارتباطی و اهمیت کنشگران گویای چند نقطه کانونی متشکل از ستاد بازآفرینی ملی، دولت (به صورت کلی) وزارت راه و شهرسازی و حوزه‌های تابعه، شورای عالی معماری و شهرسازی و وزارت کشور (حوزه‌های تابعه آن مانند معاونت‌ها، امور بانوان، استانداری و فرمانداری) است. در سطح شهر تهران نیز نقاط کانونی همچون شهرداری تهران و سازمان‌های وابسته به آن، استانداری، کمیسیون ماده ۵ و تا حدودی بانک مرکزی قابل ملاحظه است. به دلیل ماهیت ستادهای بازآفرینی در سطح کلان ملی و کلانشهر تهران و جایگاه قانونی آنها، ضرورتاً بیشترین فراوانی ارتباط و نیز محدوده عمل آن متعلق به این ستادها است، ولی ارتباط دو سوبه و چند سوبه بین کنشگران در امر نوسازی و بازآفرینی شهری بسیار محدود است.

بر همین اساس، تعداد دیگری از کنشگران همچون سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی، مراکز آموزشی و پژوهشی داخلی و خارجی و نیز اجتماعات محلی قابل شناسایی هستند که نقش و جایگاه مهمی در عملکرد مدیریت بازآفرینی شهری دارند، ولی اساساً یا در مجموعه این مدیریت حضور نداشته و یا در صورت دارا بودن نمایندگی (بویژه در کارگروه‌های ستاد بازآفرینی ملی پایدار)، عملاً تاکنون نقش و جایگاه قابل توجهی ایفا نکرده و علی‌رغم منافع و انگیزه‌های این گروه‌ها برای مشارکت، از ظرفیت‌های مالی، اجتماعی و تخصصی‌شان استفاده نشده است.

همچنین با تطابق یافته‌ها در بخش‌های مطالعات اسنادی، آیین‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌ها با نتایج مصاحبه‌ها و ظرفیت‌سنجی کنشگران، پیچیدگی شبکه بازآفرینی شهری بیشتر مشهود است. چنانکه علی‌رغم همپوشانی نسبی کنشگران شناسایی شده در هر دو روش مورد مطالعه، چگونگی تاثیرگذاری آن‌ها بر شبکه نسبتاً متفاوت دیده شد. تعدادی از کنشگران شناسایی شده در سطوح ملی و محلی یا در عرصه عمل آنچنان که باید موثر نبوده است و بنا به دلایلی که خود می‌تواند مبنای مطالعات دیگری قرار گیرد، مشارکت فعالانه‌ای در زمینه بازآفرینی شهری نداشته‌اند. چنانچه در طول انجام جلسات گروه‌بحث‌ها هم، مشارکت‌کنندگان اشاره‌هایی به خصوص به موضوع «سازمان‌های ذی‌نفع و دارای قدرت اما بدون انگیزه مشارکت در نوسازی بافت» نمودند. بنابراین بر اساس یافته‌های حاصل از این پژوهش، شبکه‌ای پیچیده از نقش‌آفرینان متعدد و متنوع در عرصه بافت‌های فرسوده شهری با محدودیت‌ها و علائق (منافع) متفاوت و با مسایل مضاعف شناسایی شده‌اند.

در بررسی شاخص D و مقایسه آن با شاخص G، ستاد بازآفرینی (هم در سطح ملی و هم در سطح کلانشهر تهران) مبتنی بر ارتباطات بین کنشگران (با تاکید بر کنشگران سازمانی) شکل گرفته است. این موضوع با توجه به ماهیت مساله و تعدد نقش‌آفرینان این حوزه، وجود نقش راهبری و هماهنگ‌کنندگی مبتنی بر یک کنشگر مرکزی را ضروری می‌نماید و طبق نتایج این مطالعه، ستاد بازآفرینی، به درستی و به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل از سایر کنشگران ایجاد شده است. اگرچه انتخاب‌های محتمل دیگری نیز با شاخص D بالاتر (شکل‌های شماره ۲ و ۳) می‌توانستند این نقش را برعهده بگیرند، اما احتمال کاهش همکاری‌ها به خصوص از جانب سایر کنشگران سازمانی به دلیل ایجاد فاصله با موضوع بالاتر می‌رفت. طبق یافته‌های این پژوهش، کنشگران عموماً به دنبال ماموریت‌های تعریف شده سازمانی خود بوده و به لحاظ سیستمی منافع سازمان را بر موضوع بازآفرینی ترجیح داده‌اند و به لحاظ آرایه نقش‌های مدیریتی، تخصصی و مالی از ظرفیت‌های حداقلی خود در جهت مدیریت بازآفرینی شهری استفاده می‌کنند.

از طرف دیگر ستاد بازآفرینی تا زمان انجام مطالعه حاضر، فاقد ظرفیت حقوقی الزام‌آور برای همکاری‌های بین کنشگران است و عمده اتکاء آن بر ارتباطات و توافقاتی است که در قالب جلسات ستاد محقق می‌شود. پیشنهاد می‌شود ضمن بالابردن ظرفیت حقوقی ستاد برای بالابردن همکاری سایر کنشگران (به ویژه کنشگران سازمانی) در قالب مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی (با توجه به اینکه کنشگران عرصه بازآفرینی شهری

فراتر از حدود اختیارات دولت هستند)، با تأکید بر استقلال ستاد، از ظرفیت کنشگران با شاخص G بالاتر در راستای پیشبرد اهداف ستاد، استفاده کنند.

همچنین در مدل تعریف شده رابطه معنادار و سیستماتیک بین کنشگران در سطوح مختلف افقی و عمودی شبکه دیده نمی‌شود و روابط از سویی با پائین‌ترین سطوح یعنی اجتماعات محلی پیوندی نداشته‌اند و از سویی دیگر همچنان تمرکز در راس هرم قدرت دیده می‌شود. این در حالی است که امروزه حکمروایی همکارانه مبتنی بر ارتباط و تعامل همکارانه میان کنشگران بخش‌های عمومی، خصوصی و اجتماعات محلی به‌عنوان پارادایم مشارکتی جدید به منظور حل چالش‌های متنوع در این جامعه پیچیده مطرح هستند و اجتماعات محلی، نقش اساسی در ظرفیت‌سازی شهروندان دارند.

چگونگی شناسایی و دسته‌بندی ظرفیت کنشگران، به دلیل تعدد فراوان کنشگران مدیریت بازآفرینی و نیز مشخص نبودن جایگاه و نقش آنها عملاً با چالش‌هایی همراه است. با این وجود، این پژوهش از طریق مصاحبه و بررسی اسناد، دسته‌بندی اولیه‌ای از کنشگران و ظرفیت نهادها و سازمان‌ها ارائه کرده است. در این مورد بخشی از کنشگران همچون وزارت راه و شهرسازی، استانداری، شهرداری‌ها، سازمان میراث فرهنگی، نیروی انتظامی و دادگستری‌ها به دلیل نقش و مأموریت آنها می‌توانند اعمال قانون کرده و در پیشبرد ابعاد حقوقی و قانونی موثر باشند. در این بین سیاستگذاری و تهیه برنامه‌ها و طرح‌ها و آیین‌نامه‌های مورد نظر و نظارت بر آنها از جمله مهمترین ظرفیت‌های مشخص آنها بوده است، اگرچه مأموریت‌های دیگری را نیز می‌توانند دنبال کنند. کنشگرانی مانند وزارت ارشاد اسلامی، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، آموزش و پرورش، گروه‌های مردم نهاد، صدا و سیما و مراکز فرهنگی بین‌المللی می‌توانند از ظرفیت‌های اجتماعی و فرهنگی و نیز تخصصی خود در جهت ارتقاء مدیریت استفاده کنند. بانک‌ها و موسسات مالی داخلی و بین‌المللی، سازمان برنامه و بودجه، شهرداری‌ها، سرمایه‌گذاران و مالکان بخش خصوصی، اداره اوقاف و نیز صنوف مختلف از ظرفیت‌های مالی و نیز بسیاری از کنشگران شناسایی شده از توان و ظرفیت‌های تخصصی و خدماتی خود می‌توانند در جهت پیشبرد مقاصد مدیریت بازآفرینی موثر باشند.

پی‌نوشت‌ها

۱. به دنبال تشکیل ستاد ملی بازآفرینی شهری (مصوبه هیئت وزیران در مورخ ۱۳۹۳/۸/۸) و نهادهای متناظر در سطوح استانی و نیز آیین‌نامه‌های مرتبط، ستاد بازآفرینی شهر تهران در محل سازمان نوسازی شهر تهران با ۳۵ عضو تشکیل گردید. این اعضا عمدتاً شامل کنشگرانی از بخش‌های دولتی یا وابسته به دولت و حاکمیت می‌باشند.
۲. معادل واژه لاتین Wicked Problem که در مدیریت عمومی به معنی بدقلق هم ترجمه می‌شود.
3. Decline
4. Decay
5. Public Domain
6. Market-oriented Solution
7. Pluralistic
8. Turkey's Housing Development Administration
9. Urban Transformation
۱۰. نکته حائز اهمیت در این رده‌بندی، نقش و جایگاه کنشگران در شبکه بازآفرینی شهری در نسبت با سایرکنشگران بوده (عملکردی که در شبکه دارند) و به سلسله‌مراتب اداری آن‌ها در نسبت با یکدیگر، در سطح «روابط زیرمجموعه‌ای»، «روابط قانونی»، «تفاهم‌نامه‌ای» و نیز روابط خارج از چارچوب‌های اداری درنوع «انتخابی» در شکل شماره ۵ توجه شده است.

فهرست منابع

- اردستانی، زهرالسادات (۱۳۹۴). تبیین الگوی بومی بازآفرینی شهری به منظور احیای بافت‌های فرسوده. رساله دکتری شهرسازی، دانشکده هنر، دانشگاه تربیت مدرس.
- ایزدی، محمد سعید (۱۳۹۰). گزارش ملی بهسازی مناطق نابسامان شهری. هفت‌شهر، ۳۵، ۶۵-۸۴.
- حاجی علی‌اکبری، کاوه (۱۳۹۴). مستندسازی تجربه راه‌اندازی دفاتر محلی نوسازی بافت فرسوده در شهر تهران. تهران: شرکت عمران و بهسازی شهری ایران (مادر تخصصی).
- روستا، مجید (۱۳۹۱). تبیین جایگاه نهادها در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری. تهران: سازمان نوسازی شهر تهران.
- سعید نیا، احمد (۱۳۷۹). مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری (جلد ۱۱). تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها.
- عزیزی، محمدمهدی، ابویی اردکان، محمد، نوری، نسرين (۱۳۹۰). بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران. نشریه هویت شهر، ۱۰، ۵-۱۶.
- فیروزی، محمدعلی، امان‌پور، سعید، زارعی، جواد (۱۳۹۷). تحلیل مناسبات میان نهادی در مدیریت بازآفرینی شهری پایدار بافت‌های فرسوده، نمونه موردی، کلانشهر اهواز. فصلنامه مطالعات شهری، ۲۹، ۱۹-۳۰.
- قالیباف، محمدباقر، حافظ‌نیا، محمدرضا، محمدپور، علی (۱۳۹۲). نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچه شهری (مطالعه موردی: شهر تهران). نشریه جغرافیا، ۳۷، ۴۷-۶۹.
- کلاتنری خلیل‌آباد، حسین، پورااحمد، احمد، موسوی، سید رفیع، شیری‌پور، مهدی (۱۳۹۶). چالش‌های نهادی در بازآفرینی پایدار شهری. نشریه هفت شهر، ۴۷-۴۸، ۱۱۲-۱۲۱.
- نخعی، مهدیه، بندریان، اسفندیار، پناهی، عزت (۱۳۹۸). بررسی نقش کنشگران دخیل در فرایند نوسازی بافت‌های فرسوده شهری (منطقه ۱۲ تهران)، فصلنامه فضای جغرافیایی، ۶۸، ۲۷-۵۸.
- هودسنی، هانیه (۱۳۹۴). مدیریت بازآفرینی شهری با تأکید بر فرآیندهای حکمروایی محلی: نمونه موردی: شهر تهران. رساله دکتری شهرسازی، دانشگاه تربیت مدرس.
- هیلیر، جین (۱۳۸۸). سایه‌های قدرت، حکایت دوراندیشی برنامه‌ریزی کاربری اراضی (مترجم: کمال پولادی). تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.
- Andrew, C., Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance and Beyond. *International Political Sciences Review*, 19, 101-117 .
- Atkinson, R. & Moon, G. (1994). *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market*. London: Macmillan.
- Burby, R. J. (2003). Making Plans that Matter- Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49.
- Couch, C., Sykes, O. & Borstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75, 1-52.
- Department for Business enterprise regulatory Reform (2007). Retrived from: www.gov.uk/government/publications/ Department for Business enterprise regulatory Reform, 2007.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (2nd Edition). London: Macmillan.
- Hudson, R. (2004). Conceptualizing economies and their geographies: Spaces, Flows and Circuits. *Progress in Human Geography*, 28, 447-471 .
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2003). *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, IURD Working Paper Series. UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory and Practice*, 5(4), 419-436.
- Karaman, O., (2013). Urban renewal in Istanbul: Reconfigured spaces, robotic lives. *International*

Journal of Urban and Regional Research, 37(2), 715-733.

- Lane, M. B., & Robinson C. J. (2009). Institutional complexity and environmental management: the challenge of integration and the promise of large-scale collaboration. *Australasian Journal of Environmental Management*, 16, 27-35.
- Mackintosh, M. (1992). Partnership: Issues of Policy and Negotiation. *Local Economy*, 7 (3), 210-224.
- McCarthy, J. (2007). *Partnership, Collaborative Planning, and Urban Regeneration*. London: Ashgate.
- Medhurst, F. & Lewis, J. P. (1968). *Urban Decay: An Analysis and a Policy*. London: macmillan.
- Noon, D., Smith-Canham, J., Eagland, M. (2000). Economic Regeneration and Funding, In: P. Roberts and H. Sykes (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook* (61-85). London: SAGE Publications.
- Stocker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Verhage, R. (2005). Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: Introduction. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20(3), 215-227.
- Vinci, I. (2002) Local governance, urban regeneration and planning project in Italy: The process of internationalization in the city of Palermo. Paper presented at the Eura Conference, Turin, April 2002.
- Yang, Y. R., Chang, C., (2007). An Urban Regeneration Regime in China: A Case Study of Urban Redevelopment in Shanghai's Taipingqiao Area. *Urban Studies*, 44(9), 1809-1826.

Identification and Capacity Assessment of Managerial Actors of Urban Regeneration and Renewal at National and Local Level (City of Tehran) and Analysis of Their Correlation Network

Gholamreza HaghghatNaeini

Associate Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran
(Corresponding Author)

Haniyeh Houdsony

Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran

Mahnaz Ashrafi

Assistant Professor, Research Center for Historical–Cultural Buildings and Fabrics, Research Institute of Cultural Heritage and Tourism, Tehran, Iran

Naieme Golzari

M.A. in Urban Planning, Faculty of Arts, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Abstract

Studies in the field of regeneration management in Iran show that despite the efforts and planning, so far, the process of urban renovation and regeneration in the national level and especially in Tehran has not been carried out with the participation of all actors and stakeholders. However, in recent years, with the formation of the Tehran Metropolitan Reconstruction Headquarter, a concerted effort has been made to achieve inter–organizational coordination, both within the municipality and with related institutions outside the municipality. In spite of these joint actions, there are still political and functional Fragmentation among these actors. Each of these actors has specific powers according to their organizational duties and has access to the necessary resources in this field. However, the inconsistency between their actions and sometimes the overlap of tasks between them and the lack of a clear institutional plan are among the causes that have led to a lack of organizational coordination, thus, the failure to achieve the desired goal. Therefore, the lack of integrated and coordinated management and its support mechanisms in the field of urban renovation and regeneration has caused the renovation process to have a significant distance from the goals of the country's macro–plans. Although the formation of a National Urban Regeneration Headquarter can provide some coordination between different organizations at different national and urban levels, it cannot achieve its main goals without a coherent plan that considers the various tasks of the different institutions in coordination with each other. The purpose of this study is to identify the actors of regeneration and renovation management at the national and local level (Tehran metropolis) as well as the pattern of its current relationships and ultimately the capacity assessment of key actors in this field. Thus, this is an applied research using a mixed method. In order to achieve the objectives of the research, in addition to examining the theoretical foundations of the subject, various documents such as bylaws and memorandum and records of the Tehran Renovation Organization were analyzed. Finally, to increase the reliability and validity of the research and complete the data, the method of interviewing experts and top managers of the involved organizations has been used. Findings show that the number of actors in this field is very high, but in practice it is dominated by the governmental and public sectors (municipalities) while the private sector and local communities have a small role in the structure of regeneration management. In this case, the actors generally follow their specified organizational missions and systematically prefer the interests of the organization to the issue of regeneration. In terms of communication, certain centers are recognizable and vertical connections between institutions are not noticeable. The study also shows that these actors have significant capacities, which have a great potential for policy and management of urban regeneration.

Keywords: Regeneration management, actors, capacity assessment, network analysis, national and local levels